

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O Município como Escala para o Combate ao Desmatamento:
atores e agendas emergentes**

Cecilia Fadigas Viana

Orientador: Dr. Fabiano Toni
Co-orientadora: Dra. Emilie Coudel

Tese de Doutorado

Brasília – DF, setembro de 2017

Agradecimentos

A elaboração desta tese e a conclusão do doutorado só foram possíveis pelo apoio de várias pessoas. Só tenho a agradecer.

Primeiro, aos meus orientadores, Fabiano Toni e Emilie Coudel, pela confiança, pelos ensinamentos e pela amizade;

À minha família: Flora e Irene, por me fazerem desligar do trabalho e dar leveza à minha rotina, e Daniel, pelo incentivo, pelo amor e pela parceria;

Ao meu pai, pela inspiração e pelo apreço à Amazônia, e à minha mãe, pela força;

À Ceíça, Rai e Maeli, pela tranquilidade que me deram ao cuidarem com tanto carinho das meninas;

Ao Toby, Joice, Luke, Jos e toda a equipe RAS, por todo o aprendizado;

À equipe PMV-Pará e a todos os entrevistados, pelo diálogo e abertura;

A todos os bons professores e professoras que tive ao longo da minha formação;

Ao CNPq, à Rede Amazônia Sustentável e ao Projeto “Emerging Countries in Transition to a Green Economy: will it make a difference for forests and people?” (CGIAR-FTA), pelo apoio financeiro.

Resumo

O modelo de desenvolvimento para a Amazônia e o desmatamento da maior floresta tropical contínua do mundo despertam o interesse de múltiplos atores nas escalas local, regional, nacional e global. No Brasil, políticas implementadas a partir de 2004 pelo governo federal, por agentes do mercado e organizações não-governamentais (ONGs) resultaram em uma significativa redução no desmatamento da Amazônia. Nesta tese estudamos o processo de descentralização desencadeado a partir da Lista de Municípios Prioritários para o Controle do Desmatamento (Lista), uma política de priorização das ações de combate ao desmatamento no âmbito federal que levou a agenda do desmatamento para a escala municipal. Focamos no papel das elites locais para entender como políticas que envolvem atores e organizações em diversas escalas de governança interagem com as dinâmicas locais. Analisamos as dinâmicas internas de dez municípios no Pará e Mato Grosso para responder à pergunta: que atores e recursos foram mobilizados em resposta à Lista, e qual modelo de conservação e desenvolvimento que emergiu desses processos locais? Adotamos uma abordagem interdisciplinar, ancorada na geografia, mas com elementos teóricos das literaturas de federalismo e descentralização, governança e ecologia política. Utilizamos como fontes de dados entrevistas semi-estruturadas, questionários, observação participativa e dados secundários a partir dos quais examinamos os incentivos para ação, os instrumentos e estratégias adotados, e a composição de atores e organizações na governança implementadas pelos municípios. Nossos resultados mostram que em todos os municípios foi necessária a realização de parcerias com organizações não-estatais para suprir demandas técnicas e financeiras para viabilizar a implementação da agenda da Lista. Os Sindicatos de Produtores Rurais emergiram como importantes espaços de comunicação dentro desses arranjos de governança, e membros das elites locais foram fundamentais para aproximar o setor produtivo de ONGs ambientais. Quatro políticas levadas a cabo por diferentes setores da sociedade e níveis de governança – a Lista, a Moratória da Soja, os Acordos da Carne e o Programa Municípios Verdes do Pará –se reforçaram mutuamente, alavancando a utilização de dados do Prodes/INPE e do Cadastro Ambiental Rural como instrumentos de monitoramento da cobertura florestal. Os arranjos de governança que emergiram dessas políticas fortaleceram as redes entre as elites locais amazônicas, ONGs ambientais, agentes do mercado e o Estado, de modo que os discursos dessas diferentes partes foram convergindo em torno da “intensificação”. Concluímos que a Lista foi, para atores locais de alguns municípios, uma oportunidade de transformar a imagem do município de “desmatador” para “verde” como forma de alavancar a economia local. Enquanto aderiram ao CAR e ao não-desmatamento (ao menos em parte), as elites locais negociam a flexibilização do uso das florestas secundárias e promovem a intensificação como forma de expandir seus interesses de produção. Embora possa beneficiar um público mais amplo que as elites locais, o modelo de conservação emergente, baseado no binômio floresta x não floresta e na intensificação da produção pecuária e de commodities agrícolas não muda as dinâmicas mais amplas de ocupação da terra na Amazônia.

Palavras-chave: Amazônia, descentralização, elites, governança ambiental, desenvolvimento, política ambiental, sustentabilidade.

Abstract

The development model for the Amazon and deforestation of the world's largest continuous rainforest arouse the interest of multiple actors at the local, regional, national, and global scales. In Brazil, policies implemented by the federal government since 2004, by market agents and nongovernmental organizations (NGOs) have resulted in a significant reduction in deforestation in the Amazon. In this dissertation we study the decentralization process triggered from the List of Priority Municipalities for the Control of Deforestation (List), a policy of prioritizing actions to combat deforestation at the federal level that led the deforestation agenda to the municipal scale. We focus on the role of local elites in understanding how policies involving actors and organizations at various levels of governance interact with local dynamics. We analyze the internal dynamics of ten municipalities in Pará and Mato Grosso to answer the question: what actors and resources were mobilized in response to the List, and what conservation and development model emerged from these local processes? We adopted an interdisciplinary approach, anchored in geography, but with theoretical elements of the literature of federalism and decentralization, governance and political ecology. We used semi-structured interviews, questionnaires, participatory observation and secondary data as sources of data, from which we examined the incentives for action, the instruments and strategies adopted, and the composition of actors and organizations in governance implemented by the municipalities. Our results show that in all municipalities it was necessary to establish partnerships with non-state organizations to meet the technical and financial demands necessary to enable the implementation of the agenda of the List. Rural Producers' Unions emerged as important communication spaces within these governance arrangements, and members of local elites were instrumental in bringing the productive sector closer to environmental NGOs. Four policies carried out by different sectors of society and levels of governance – the List, the Soy Moratorium, the Meat Agreements and the Green Municipalities of Pará Program – have been mutually reinforcing, leveraging the use of Prodes/INPE data and the Rural Environmental Registry (CAR) as tools for monitoring forest cover. The governance arrangements that emerged from these policies strengthened the networks between local elites, environmental NGOs, market agents, and the state, so that the discourses of these different parties converged around "intensification." We conclude that the List was, for local actors of some municipalities, an opportunity to transform the image of the municipality from "deforester" to "green" as a way to leverage the local economy. While adhering to CAR and non-deforestation (at least in part), local elites negotiate easing the use of secondary forests and promote intensification as a way of expanding their production interests. Although it may benefit a wider audience than local elites, the emerging conservation model based on the forest vs. non-forest binomial and the intensification of livestock production and agricultural commodities does not change the broader dynamics of land occupation in the Amazon.

Keywords: Amazon, decentralization, elites, environmental governance, development, environmental policy, sustainability

Resumen

El modelo de desarrollo para la Amazonía y la deforestación de la mayor selva tropical continua del mundo despiertan el interés de múltiples actores en las escalas local, regional, nacional y global. En Brasil, políticas implementadas a partir de 2004 por el gobierno federal, por agentes del mercado y organizaciones no gubernamentales (ONGs) resultaron en una significativa reducción en la deforestación de la Amazonía. En esta tesis estudiamos el proceso de descentralización desencadenado a partir de la Lista de Municipios Prioritarios para el Control de la deforestación (Lista), una política de priorización de las acciones de combate a la deforestación en el ámbito federal que llevó la agenda de la deforestación a la escala municipal. Nos enfocamos en el papel de las elites locales para entender cómo las políticas que involucran actores y organizaciones en diversas escalas de gobernanza interactúan con las dinámicas locales. Analizamos las dinámicas internas de diez municipios en Pará y Mato Grosso para responder a la pregunta: ¿qué actores y recursos se movilizaron en respuesta a la Lista, y qué modelo de conservación y desarrollo surgió de esos procesos locales? Adoptamos un enfoque interdisciplinario, anclado en la geografía, pero con elementos teóricos de las literaturas de federalismo y descentralización, gobernanza y ecología política. Utilizamos como fuentes de datos entrevistas semiestructuradas, cuestionarios, observación participativa y datos secundarios a partir de los cuales examinamos los incentivos para la acción, los instrumentos y estrategias adoptados, y la composición de actores y organizaciones en la gobernanza implementadas por los municipios. Nuestros resultados muestran que en todos los municipios fue necesaria la realización de alianzas con organizaciones no estatales para suplir las demandas técnicas y financieras necesarias para viabilizar la implementación de la agenda de la Lista. Los Sindicatos de Productores Rurales emergieron como importantes espacios de comunicación dentro de esos arreglos de gobernanza, y miembros de las élites locales fueron fundamentales para aproximar el sector productivo de ONGs ambientales. Cuatro políticas llevadas a cabo por diferentes sectores de la sociedad y niveles de gobernanza – la Lista, la Moratoria de la Soja, los Acuerdos de la Carne y el Programa Municipios Verdes del Pará – se reforzaron mutuamente, apalancando la utilización de datos del Prodes/INPE y del Registro Ambiental Rural (CAR) como instrumentos de monitoreo de la cobertura forestal. Los arreglos de gobernanza que emergieron de esas políticas fortalecieron las redes entre las elites locales amazónicas, las ONG medioambientales, los agentes del mercado y el Estado, de modo que los discursos de estas diferentes partes fueron convergiendo en torno a la "intensificación". Concluimos que la Lista fue, para actores locales de algunos municipios, una oportunidad de transformar la imagen del municipio de "deforestador" a "verde" como forma de dinamizar la economía local. Mientras adhirieron al CAR y al deforestación cero (al menos en parte), las élites locales negocian la flexibilización del uso de los bosques secundarios y promueven la intensificación como forma de expandir sus intereses de producción. Aunque puede beneficiar a un público más amplio que las elites locales, el modelo de conservación emergente, basado en el binomio bosque x no bosque y en la intensificación de la producción ganadera y de *commodities* agrícolas no cambia las dinámicas más amplias de ocupación de la tierra en la Amazonia.

Palabras clave: Amazonia, descentralización, elites, gobernanza ambiental, desarrollo, política ambiental, sostenibilidad

Lista de Figuras

Figura 3.1. Área desmatada (km ²) na Amazônia Legal por ano, 1988-2016.....	85
Figura 3.2. Municípios Prioritários.....	88
Figura 4.1. Desmatamento em Paragominas 2000-2013	114
Figura 4.2. Modelo teórico de uma descentralização bem sucedida.....	121
Figura 4.3. Municípios selecionados para análise	124
Figura 4.4. Desmatamento por município e no estado do Pará, 2002-2015	126
Figura 4.5. Número de propriedades por classe de tamanho e tamanho médio das propriedades por município	129
Figura 4.6. Área ocupada por diferentes classes de tamanho de propriedades por município.	131
Figura 5.1. Indicadores ou metas a serem alcançadas pelos municípios para sair da Lista e habilitar o município a receber benefícios no âmbito do PMV	168
Figura 5.2. Classificação municípios de acordo com categorias do PMV.....	169
Figura 5.3. Rebanho de gado bovino ao longo dos anos nos estados da Região Norte e Mato Grosso.....	177
Figura 6.1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	211
Figura 6.2. Classes de uso e cobertura da terra por município	214
Figura 6.3. Vegetação secundária na Amazônia	226

Lista de Tabelas

Tabela 2.1. Número de entrevistados por setor e por escala territorial.....	62
Tabela 4.1. Diferentes capacidades, incentivos, ideologias e prestação de contas trazidas para o arranjo de governança pelos diferentes parceiros.....	122
Tabela 4.2. Informações sobre os municípios de interesse.....	127
Tabela 4.3. Governança desenvolvida nos municípios para atingir os critérios de saída da Lista.....	153
Tabela 4.4. Ano de entrada e saída da Lista. Fonte: MMA	154
Tabela 4.5. Dados demográficos e econômicos dos municípios analisados.....	159
Tabela 5.1. Âmbito, objetivos, instrumentos e público-alvo das quatro políticas de interesse.....	166
Tabela 5.2. Critérios para município se tornar verde no PMV-PA.....	170

Lista de Quadros

Quadro 3.1. DETER e SAD: detecção em tempo real do desmatamento.....	82
Quadro 3.2. O CAR	90
Quadro 3.3. Descompasso entre Prodes e DETER	92

Lista de Siglas

Abiove	Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
Adafax	Associação para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Alto Xingu
ANEC	Associação Nacional dos Exportadores de Cereais
APP	Áreas de Proteção Permanentes
ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro do Imóvel Rural
CNA	Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COGES	Conselho Gestor
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DETER	Deteção de Desmatamento em Tempo Real
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Faepa	Federação da Agricultura e Pecuária do Pará
Flona	Floresta Nacional
Funai	Fundação Nacional do Índio
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GCF	Governors' Climate and Forests Task Force
GRPAFF	Grupo de Restauração e Proteção à Água, Flora e Fauna
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços
ICV	Instituto Centro de Vida
Ideflor	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Pará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEB	Instituto de Estudos Brasileiros
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia
IPTU	Imposto Territorial Urbano
ISA	Instituto Socioambiental
ISS	Imposto Sobre Serviço
Iterpa	Instituto de Terras do Pará
LAR	Licenciamento Ambiental Rural
LC	Lei Complementar
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual

MPF	Ministério Público Federal
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAS	Programa Amazônia Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PMV-Pará	Programa Municípios Verdes do Pará
PMV-Paragominas	Projeto Município Verde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCD	Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento
PPCDAm	Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG7	Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais
PRODES	Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite
RAS	Rede Amazônia Sustentável
REDD+	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal, mais conservação, manejo sustentável das florestas e reflorestamento
RL	Reserva Legal
SAD	Sistema de Alerta do Desmatamento
SEDEME	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia
SEMAS	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SLAPR	Sistema de Licenciamento Ambiental das Propriedades Rurais
SPRP	Sindicato de Produtores Rurais de Paragominas
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TI	Terras Indígenas
TNC	The Nature Conservancy
UC	Unidades de Conservação
USAID	United States Agency for International Development
WWF	World Wildlife Fund

Sumário

Capítulo 1. Introdução	13
1.1. Elementos Teóricos	27
1.1.1. Federalismo e Descentralização	30
1.1.2. Governança	37
1.1.3. A Questão Escalar	40
1.1.4. Atores e Elites	46
1.1.5. Consolidação da fronteira na Amazônia	51
1.2. Organização da Tese	55
Capítulo 2. Metodologia	58
2.1. Metodologia	58
2.1.1. Coleta inicial de dados	58
2.1.2. Entrevistas e observação participativa	61
2.1.3. Dados secundários	66
2.1.4. Análise dos dados	68
2.2. Conclusões	69
Capítulo 3. Políticas de combate ao desmatamento e descentralização da gestão ambiental	70
3.1. Descentralização da Gestão Ambiental	72
3.1.1. Atribuições e responsabilidades sobre o desmatamento na Amazônia	75
3.1.2. Os municípios e a gestão ambiental	77
3.2. Políticas de Combate e Controle do Desmatamento	80
3.2.1. Políticas federais de controle do desmatamento: abordagem municipal	86
3.2.2. O papel das cadeias produtivas	94
3.3. A Lista e a Descentralização: o caso do PMV-Pará	97
3.3.1. Incentivos para adesão dos municípios ao PMV-Pará	98
3.3.2. A SEMAS, o PMV e a descentralização no Pará	102
3.4. Conclusões	104
Capítulo 4. Os Municípios diante do desmatamento	106
4.1. O Projeto Município Verde de Paragominas	107
4.1.1. Paragominas: consolidação da elite rural	112
4.1.2. A construção do Município Verde	120
4.2. Outros municípios saem da Lista	123
4.2.1. Os municípios	125
4.2.2. Construindo a governança municipal para sair da Lista	131

4.2.3. Incentivos para a ação	134
4.2.4. Juntando atores e organizações	137
4.2.5. Outros fatores que influenciaram a ação municipal.....	156
4.3. Conclusões	161
Capítulo 5. As políticas e suas agendas	164
5.1. As políticas, suas escalas e instrumentos	165
5.1.1. Comparando a Lista e o PMV	167
5.1.2. Acordos Setoriais	175
5.2. Emergência dos instrumentos de gestão territorial: Prodes e CAR	188
5.2.2. CAR	188
5.2.1. Prodes.....	191
5.3. Emergência de arranjos de governança.....	194
5.4. Conclusões	198
Capítulo 6. Atores e agendas na escala local	201
6.1. Os Atores e suas agendas	201
6.1.1. As ONGs ambientais.....	202
6.1.2. As elites rurais locais	206
6.2. A emergência de um novo modelo de conservação para a Amazônia.....	223
6.2.1. “Limpeza” das florestas secundárias	224
6.2.2. Intensificação como estratégia de conservação	229
6.3. Conclusões	235
7. Conclusões	238
Referências.....	250
Anexo 1.....	270

Capítulo 1. Introdução

A Amazônia é, ainda hoje, uma fronteira em expansão. A fronteira é o lugar do recomeço, das oportunidades, de um processo que concretiza o domínio do homem sobre a terra (Turner, 1976). O início da expansão da fronteira na Amazônia, promovida pelo Estado brasileiro, foi marcado por um grande otimismo, mas o entusiasmo foi logo ofuscado pelos conflitos sociais que se sucederam. Os embates sociais travados junto às conquistas de terras evidenciaram que haviam, na verdade, concorrentes modelos de desenvolvimento aspirados para a região (Schmink & Wood, 1992).

De um lado, impulsionado pelo Estado e amparado por grandes investidores, o “paradigma desenvolvimentista” tinha como objetivo promover o crescimento econômico por grandes investimentos intensivos que implicavam na conversão da floresta em paisagens agroindustriais. De outro, o “socioambientalismo” com sua agenda de desenvolvimento rural aliado à conservação das florestas, era defendido por pequenos agricultores, povos indígenas e populações tradicionais. E ainda um terceiro modelo, baseado na conservação clássica e promovido por cientistas e organizações ambientalistas, defendia que a natureza deve ser preservada em seu estado selvagem, sem interferência do homem (Campos & Nepstad, 2006; Hecht, 2012; Schmink & Wood, 1992).

O desenvolvimento “é sempre e necessariamente um projeto ambiental” (Perreault, 2009: 444). Assim, a questão não é *se* os sistemas naturais devem ser modificados para dar lugar ao desenvolvimento, mas *quanto* e *como* eles devem ser alterados para atender às necessidades humanas (*ibid*). O avanço da fronteira na Amazônia foi (e continua) consolidando no espaço o embate entre os concorrentes modelos de desenvolvimento (Schmink & Wood, 1992).

Se vista como uma fronteira, a Amazônia brasileira ainda mantém boa parte de sua cobertura florestal, sugerindo que ainda há áreas “selvagens” para serem “conquistadas” (Webb, 1979). Sob um ponto de vista ecológico, a Amazônia é a maior floresta tropical contínua do mundo e sua cobertura vegetal varia de campos a floresta tropical úmida, abrigando uma grande diversidade de espécies animais e vegetais e incluindo áreas de alto valor de endemismo (Myers, Mittermeier, Mittermeier, Fonseca, & Kent, 2000). A bacia Amazônica contém ainda 16% da água doce do mundo e abriga cerca de 24 milhões de pessoas, dentre as quais povos indígenas e outras populações tradicionais (Davidson et al., 2012). Portanto, para além de uma região a ser ocupada, a floresta Amazônica tem um elevado valor de conservação.

Atualmente, cerca de 20% da Amazônia brasileira já foi desmatada e outros 20-30% já sofreram algum grau de degradação (Nobre, 2014). Modelos climáticos indicam que a retirada de 40% da cobertura florestal da Amazônia pode desencadear uma transição em larga-escala para um clima mais seco (*ibid*). O desmatamento de parte da floresta pode comprometer áreas não desmatadas, o que poderia trazer consequências desastrosas para a estabilidade climática da Amazônia e de regiões mais ao sul do continente (Boers, Marwan, Barbosa, & Kurths, 2017). A floresta Amazônica armazena, ainda, enormes quantidades de carbono, tornando sua manutenção crucial para a mitigação das mudanças climáticas globais (Berenguer et al., 2014). Mais ainda, a derrubada das florestas compromete o modo de vida de povos indígenas e populações tradicionais e implica na perda de biodiversidade. O avanço da fronteira na Amazônia é, portanto, uma ameaça à manutenção de todos esses serviços ambientais prestados pela floresta em escala local, regional e global.

Diante da importância da floresta amazônica, há pelo menos quatro décadas atores de diversas escalas se articulam para tentar conserva-la (Hochstetler & Keck, 2007). Acordos internacionais colocam a conservação da floresta Amazônica como prioridade nacional; colaborações entre cientistas nacionais e internacionais resultam em maior entendimento – e valorização – das florestas; organizações não-governamentais (ONGs) nacionais e estrangeiras implementam projetos para promover o uso sustentável da terra e a conservação de áreas naturais. Governos subnacionais (estados) se articulam na esfera internacional para receber incentivos financeiros para a manutenção das florestas. Na escala local, povos indígenas e populações se organizam e se aliam a ONGs e outras esferas de governança para proteger seus modos de vida dependentes da floresta (Campos & Nepstad, 2006; Hecht, 2012; Hochstetler & Keck, 2007).

Recentemente, a convergência entre diversos setores da sociedade brasileira em torno da necessidade de conter o desmatamento gerou resultado (Hecht, 2012). A reversão das taxas do desmatamento recentes da Amazônia foi impressionante: no período 2003-2004, foram derrubados mais de 27 mil km² de floresta; em 2012 esse número baixou para 5 mil km² (INPE, 2016). O aumento recente (aproximadamente 8 mil km² desmatados em 2016, segundo dados oficiais) pode ser interpretado de diferentes maneiras: se olhado em comparação com anos anteriores, pode ser apenas uma flutuação; se comparado à série histórica, um caso de sucesso (dados os altos índices observados anteriormente); se visto isoladamente, trata-se da maior área desmatada do mundo; se observado o acumulado ao longo dos anos, evidencia a imensidão de floresta que foi derrubada para dar lugar a outros usos da terra (Azevedo, 2016).

O Brasil tem exercido nas últimas décadas um papel de protagonismo na agenda ambiental internacional, ainda que políticas contraditórias coloquem essa liderança em cheque (Ferreira et al., 2014). Na Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas realizada em Copenhague em 2009, o Brasil assumiu voluntariamente o compromisso de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 36,1 – 38,9% até 2020, e se comprometeu a reduzir a taxa de desmatamento da Amazônia em 80% em relação ao período 1996-2005. Para atingir esses objetivos, será necessário coordenar as políticas de conservação horizontalmente – entre setores do governo federal – e verticalmente – entre níveis da federação e atores não-estatais.

Desde a Constituição de 1988 (e ainda antes disso), a responsabilidade sobre a gestão ambiental no Brasil é compartilhada entre União, estados e municípios, embora apenas em 2011 tenham sido especificadas as atribuições de cada um dos entes federativos. O controle do desmatamento se tornou majoritariamente de competência dos estados, mas os municípios emergiram como importante escala para a implementação de políticas de combate ao desmatamento. Isso se deu em grande parte à experiência do município de Paragominas (PA), que se tornou referência de gestão ambiental na Amazônia a partir de 2011.

O Projeto Município Verde implantado em Paragominas (PVM-Paragominas), município 300 km ao Sul de Belém, significou para muitos uma grande mudança de paradigmas. Antes conhecido por sua produção madeireira (chegou a ter 200 serrarias no final da década de 1990) e pelos altos índices de violência urbana e rural (era chamada de *Parago-balas*), a partir do PMV-Paragominas, iniciado em 2008, a imagem do município começou a ser sinônimo de sustentabilidade, ou de conciliação entre desenvolvimento econômico e conservação, ganhando atenção da mídia nacional e internacional e de outros níveis de governo.

O PMV-Paragominas teve como pilar um pacto entre atores locais apoiado por parceiros de fora do município. A prefeitura liderou o pacto pelo desmatamento ilegal zero, firmado entre mais de 50 entidades municipais, incluindo associações de bairro, lojas de maçonaria e sindicatos. Em parceria com o Sindicato de Produtores Rurais, convenceu grande parte dos proprietários rurais¹ a registrar suas terras em um sistema de georreferenciamento que viria a ser exigido pela legislação federal em 2012, o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR foi feito pela The Nature Conservancy (TNC), uma ONG internacional. A ONG paraense Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), que atuava no município desde o início dos anos 90, se tornou responsável por enviar boletins mensais para a prefeitura apontando focos de desmatamento e capacitou servidores municipais para interpretar e utilizar essa informação. Atores de outros níveis de governo também contribuíram, como o Ministério Público Federal (MPF). A partir dessas parcerias e da cooperação dos proprietários rurais, foi viabilizada a gestão territorial para controlar o desmatamento no município.

Toda essa mobilização não foi espontânea, mas sim a resposta a uma política federal. Dando seguimento ao fortalecimento da agenda de combate ao desmatamento na Amazônia desde 2004, quando foi lançada a primeira fase do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) publicou, no final de 2007, uma Lista de Municípios Prioritários para o Controle do Desmatamento (Lista), elencando os 36 municípios que mais desmatavam e que, portanto, seriam alvo de diferentes tipos de sanção. Sob liderança do governo federal, foram intensificadas as ações de fiscalização nesses municípios e

¹ Utilizamos ao longo da tese o termo “proprietário rural” para designar aquele que responde por um imóvel rural de modo mais ou menos pacífico, mesmo que não disponha de titularidade formal. Incluímos aqui posseiros, mas nosso uso do termo não inclui aqueles que estão envolvidos em disputas fundiárias ou grilagem.

impostas restrições à concessão de crédito rural. Em paralelo, agentes do mercado da soja e da pecuária endureceram suas exigências para a compra de grãos e gado em resposta a ações de ONGs e MPF.

Em 2010, resultado dos esforços dos parceiros do PMV, Paragominas se tornou o primeiro município a sair da Lista do MMA, com 83% de sua área cadastrável registrada no CAR e 21 km² de desmatamento atribuído ao ano de 2009, abaixo da média de 150km²/ano observada entre 2001 e 2008 (Neves, Whately, Lopes, & Cordilha, 2015; Prodes/INPE, 2015). Em 2011, o Governo do Pará lançou o Programa Municípios Verdes (PMV-Pará), com o objetivo de estimular os demais municípios do estado a aderir ao combate do desmatamento utilizando os instrumentos desenvolvidos pelo PMV de Paragominas. Assim, a partir da iniciativa municipal para sair da Lista, Paragominas se tornou um *modelo* de governança ambiental.

Que fatores poderiam explicar esse protagonismo e sucesso do PMV-Paragominas em sair da Lista e qual seria o potencial de replicação dessa experiência, como proposto pelo PMV-Pará? Estas foram as perguntas inicialmente propostas por esta pesquisa de doutorado, com a perspectiva mais ampla de entender o processo de descentralização das políticas de combate e controle do desmatamento.

O interesse sobre os fatores que levaram ao sucesso do PMV-Paragominas tiveram como ponto de partida minha participação ao longo de dois anos (2011-2013) em um projeto de pesquisa sobre os *tradeoffs* ambientais e sociais associados aos diferentes tipos de uso da terra em Santarém e Paragominas (Gardner et al., 2013). Por conta desse trabalho, morei cerca de seis meses em Paragominas e Santarém (PA), período em que estive em contato direto com um amplo espectro de produtores e trabalhadores rurais, bem como sindicatos e organizações ligadas à temática de

desenvolvimento rural e meio ambiente. Realizei e supervisionei a aplicação de 235 questionários em Paragominas e parte dos 387 aplicados em Santarém a trabalhadores e proprietários rurais de diversos setores e tamanhos. Durante essa estadia e em visitas a campo posteriores a Belém e em Brasília realizei entrevistas semi-estruturadas com atores importantes na elaboração e implementação do PPCDAm, PMV-Paragominas e do PMV-Pará, dando atenção especial para temas relacionados à distribuição de poder, participação social, e às motivações de cada ator ou grupo de atores em participar dessas iniciativas. As observações e reflexões sobre as condições conjunturais e o papel desempenhado pelos diferentes atores na elaboração e implementação do PMV-Paragominas foram sintetizadas em artigo científico publicado recentemente (Viana et al., 2016).

No artigo, concluímos que a adesão da elite rural local foi fundamental para o sucesso da iniciativa de Paragominas. Existia no município um capital social acumulado ao longo de quase 20 anos, resultado da atuação da prefeitura na melhoria da infraestrutura urbana, da presença de ONGs ambientais com projetos e campanhas, de investimentos em melhorias de técnicas produtivas por órgão federais e agentes privados, e da consolidação de uma elite rural local. Por tratar-se de uma fronteira consolidada, importante parcela dos grandes proprietários tinha interesse em regularizar sua produção – e a do vizinho também, pensando na valorização da terra e na ação coletiva necessária para sair da Lista.

A adesão à agenda da Lista² se tornou, assim, uma oportunidade para regularizar a propriedade e a produção e potencialmente ganhar um diferencial de mercado na escala municipal. O protagonismo assumido pela elite rural local na condução do projeto assegurou a esse grupo de atores por um lado atingir seus

² A “agenda da Lista” corresponde às ações voltadas para o cumprimento das metas de saída da Lista do MMA: cadastro de propriedades no CAR e desmatamento abaixo de 40km².

objetivos iniciais de sair da Lista, e por outro estabelecer os princípios da transição para uma produção “sustentável”. Nessa visão, a sustentabilidade resulta da intensificação da produção (principalmente de soja, floresta plantada e gado), uso racional da propriedade e cumprimento da legislação ambiental e trabalhista.

A intensificação do uso de áreas já abertas na Amazônia tem como fundamento a lógica de *land sparing*, uma estratégia de conservação baseada no aumento da produtividade como forma de reservar terras para a preservação da natureza. Nesse modelo de *land sparing*, terras agrícolas são manejadas para a produção de commodities agrícolas buscando maximizar a eficiência econômica da produção, e não para conservar a biodiversidade, que fica restrita às áreas de reserva. No modelo alternativo, de *land sharing*, a paisagem agrícola é heterogênea e diversificada, permitindo uma maior integração entre áreas agrícolas e biodiversidade. Na prática, existem inúmeras gradações entre os dois modelos, e a decisão sobre qual modelo adotar depende de uma série de fatores que incluem topografia, aptidão para agricultura industrial, estrutura agrária e forças socioeconômicas. Mas mais do que nada, a escolha por um ou outro modelo reflete diferentes visões sobre a modificação de paisagens naturais³ (Fischer et al., 2008).

³ *Land sparing* se contrapõe a *land sharing*, dois pontos de vista diferentes sobre a relação homem-natureza e sobre estratégias de conservação. Defensores do *land sparing* argumentam que “a humanidade deve reduzir seus impactos no ambiente para aumentar o espaço para a natureza”, rejeitando o ponto de vista do *land sharing*, de que “sociedades humanas devem entrar em harmonia com a natureza para evitar o colapso econômico e ecológico” (Asafu-Adjaye et al., 2015: 6). Segundo o Manifesto Eco-modernista, assinado por importantes personalidades ambientalistas (dentre as quais acadêmicos e cientistas), “intensificar várias atividades humanas (...) para que usem menos terra e interfiram menos com o mundo natural é chave para separar o desenvolvimento humano dos impactos ambientais” (Asafu-Adjaye et al., 2015: 7). Por outro lado, o socioambientalismo, relevante no contexto brasileiro, reconhece que seres humanos podem ser inclusive guardiões da floresta e defendem que conservação e produção podem ser feitos de maneira compartilhada (Campos & Nepstad, 2006; Hecht, 2012). O debate *land sparing/ land sharing* é centrado ao redor da necessidade de produzir alimentos para uma crescente população mundial e de conservar a biodiversidade (Foley et al., 2005; Phalan, Onial, Balmford, & Green, 2011). A escala espacial e temporal de análise definem em grande parte os resultados dos estudos sobre os trade-offs associados aos dois modelos; além disso, as visões de mundo podem também influenciar o tipo de análise adotado (Fischer et al., 2014).

Em Paragominas, o modelo de intensificação associado à lógica *de land sparing* tem sido restrito a propriedades e áreas com melhores solos e condições de acesso (Piketty et al., 2015). Atores menos capitalizados continuam utilizando a abertura de novas áreas como estratégia produtiva, uma vez que não têm os incentivos nem os meios de fazer uma transição para o não-desmatamento. Nossa análise do PMV-Paragominas concluiu que a participação da elite local na governança, ao defender seus próprios interesses, gerou benefícios para uma população mais ampla ao promover a dinamização da economia local; por outro lado, os modelos de produção defendidos por ela são pouco acessíveis para pequenos produtores⁴ e podem aumentar sua marginalização.

Para abordar o potencial de replicação dessa experiência e verificar como os fatores que contribuíram para a ação coletiva de Paragominas se comportam em outros municípios, objetivos iniciais da pesquisa do doutorado, utilizamos a Lista do MMA como um marco regulatório. A Lista exigiu dos municípios incluir o tema do desmatamento em sua agenda, ainda que isso tenha tido um alcance limitado, uma vez que nem todos os municípios se mobilizaram e que apenas 11 dos 52 listados conseguiram sair⁵.

Antes do PPCDam, as estratégias adotadas para a conservação da Amazônia no âmbito federal consistiam no condicionamento de grandes financiamentos, criação de áreas protegidas, restrições ao uso da terra e ações de fiscalização pontuais, embora predominassem políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico e ocupação da

⁴ A Legislação brasileira define a classe de tamanho das propriedades a partir de módulos fiscais: pequenas propriedades têm até 4 módulos fiscais, médias propriedades têm entre 4 e 15 e grandes têm mais de 15 módulos fiscais. A área de um módulo fiscal varia entre os municípios; em Paragominas, equivale a 55 hectares.

⁵ <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-prevencao-do-desmatamento/plano-de-acao-para-amazonia-ppcdam/lista-de-munic%C3%A9rios-prioritarios-da-amazonia>, consultado em 12/04/2017. Em sua concepção inicial, a Lista seria renovada anualmente. Entretanto, a última atualização da Lista foi em 2013.

região (Hochstetler & Keck, 2007). O desmatamento na Amazônia era majoritariamente de competência federal, mas desde a década de 1980 a responsabilidade sobre o tema do desmatamento estava gradualmente sendo transferida para os estados, embora ainda hoje estes não tenham assumido essa função integralmente (Schmitt, 2015). A atuação municipal dependia do interesse dos atores locais⁶ e da atuação de outras organizações na esfera municipal.

Ainda que esse envolvimento do município com temas antes tratados por esferas superiores de governo se assemelhe a um processo de descentralização, não se trata de uma descentralização propriamente dita. A descentralização é definida por Ribot (2004) como “qualquer ato pelo qual um governo central formalmente cede poder a atores e instituições de níveis mais baixos em uma hierarquia político-administrativa e territorial” (p. 9). Nesse sentido, a Lista em si não formalizou nenhuma cessão de poder; na realidade, foi a Lei Complementar nº 140, promulgada apenas em 2011, que regulamentou as competências de cada ente federativo na proteção do meio ambiente.

Para o Ministério do Meio Ambiente, a política da Lista foi mais uma forma de “focalizar” as atividades de combate ao desmatamento, antes dispersas pela Amazônia, do que um “reconhecimento do município e dos atores locais como atores da política” (Neves, Whately, Lopes, & Cordilha, 2015: 111). Para Neves e colegas (2015), tratou-se de uma *municipalização* do combate ao desmatamento, ao invés de uma descentralização das responsabilidades de fazê-lo.

No entanto, em alguns municípios que abraçaram a agenda da Lista, atores locais desencadearam processos que culminaram na maior responsabilidade desses

⁶ Local e municipal são conceitos distintos. Enquanto o município é um território com limites bem definidos, o local tem um fundamento territorial fluido. O local se refere a um conjunto de redes sociais “que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores” (Fischer, 1992: 106). O local pode coincidir com a escala municipal, mas se refere a essas interações dentro da jurisdição do município.

municípios sobre o combate ao desmatamento e outras políticas ambientais. Como um desdobramento dessa ação municipal, o governo do Pará elaborou o PMV-Pará com a proposta central de fortalecer a gestão ambiental nos municípios para que eles possam atuar sobre os vetores de desmatamento local e assumir a gestão de seu território de maneira mais ampla. Argumentamos então que, embora a descentralização não estivesse na origem da política da Lista, ao longo dos processos desencadeados por ela, alguns municípios foram se fortalecendo e passaram a ser atuantes na agenda do desmatamento e na gestão ambiental, assumindo tarefas e adquirindo poderes.

Ao perceber a complexidade desse processo e a extensão dos desdobramentos da política da Lista na esfera municipal, vimos que não seria suficiente olhar só para as variáveis (estruturais, conjunturais e de agência) que permitiriam a replicação dos instrumentos políticos empregados por Paragominas como planejado no início deste projeto de pesquisa. A diversidade dos municípios resultava em arranjos, propostas, participação e resultados diferentes; além disso, os mecanismos de difusão do “modelo PMV-Paragominas”, notadamente pelo PMV-Pará, foram se aprimorando ao longo dos anos.

Para um entendimento mais profundo das dinâmicas locais, os processos e os resultados desencadeados a partir da Lista, seria necessário compreender o porquê e identificar quem se envolveu na promoção da agenda da Lista nos municípios. Esses novos questionamentos nos levaram a repensar a pergunta norteadora deste estudo, com o objetivo mais amplo de entender o significado e o alcance de um possível novo ambientalismo na Amazônia (Hecht, 2012; Nepstad et al., 2014). Perguntamos então: que atores e recursos foram mobilizados em resposta à Lista, e qual modelo de desenvolvimento e conservação que emergiu desses processos locais?

Para responder a essas perguntas, analisamos os atores e recursos mobilizados em resposta à Lista em dez municípios, sete no Pará (Dom Eliseu, Moju, Paragominas, Rondon do Pará, São Felix do Xingu, Tailândia, Ulianópolis) e três no Mato Grosso (Alta Floresta, Marcelândia, Querência). Nossos estudos de caso partem de dados primários, oriundos de entrevistas semiestruturadas e observação participante, e de dados secundários de pesquisas que fazem perguntas semelhantes também na escala municipal (Gainer, 2015; Jackson, 2014; Neves et al., 2015; Salomon, 2016). Nossas análises tiveram como ponto de partida as conclusões do estudo de caso de Paragominas, que levantou a hipótese de que a adesão das elites rurais locais era fundamental para que a agenda da Lista fosse implementada no município.

Focamos no papel das elites locais para entender como políticas que envolvem atores e organizações em diversas escalas de governança interagem com as dinâmicas locais. A emergência da escala local como chave para se atingir sustentabilidade ambiental, justiça social e democracia trouxe para o primeiro plano novos atores políticos, marcando uma mudança frente à preexistente centralidade nas tomadas de decisão (Brown & Purcell, 2005). A descentralização está associada aos processos de globalização e à crescente participação dos mercados na gestão ambiental, que, juntos, tornam mais complexa e difusa a governança dos recursos naturais (Lemos & Agrawal, 2009).

Existe o risco, já bem documentado pela literatura, de que benefícios associados à regulação do uso dos recursos naturais sejam canalizados para as elites locais ao longo do processo de descentralização (Agrawal & Ribot, 1999; Andersson, 2003; Crook & Manor, 1998; Larson & Soto, 2008; Ribot, 2004). Ou seja, apesar da descentralização ser recorrentemente justificada pela promoção da democracia, mais

poder e recursos na esfera local podem ser usados para conceder mais poder e mais recursos para alguns em detrimento da maioria, o que pode aumentar os problemas de governança e gerar conflitos sociais (Persha & Andersson, 2014). Se partirmos da premissa de que as elites locais são parte intrínseca da desigualdade e da degradação ambiental (Bull & Aguilar-Støen, 2015), o que o protagonismo desses atores na definição dos instrumentos da agenda ambiental e da composição do arranjo de governança significa para a dinâmica de fronteira da Amazônia?

As elites podem cumprir diferentes papéis em arranjos de governança. Platteau e Gaspart (2003) discutem a vulnerabilidade de projetos de desenvolvimento comunitário à captura de benefícios pelos detentores de poder na escala local e sugerem a necessidade de um governo central forte capaz de confrontar o clientelismo típico das organizações sociais em áreas rurais. Persha e Andersson (2014), analisam o risco de captura das elites sobre os recursos florestais geridos por comunidades em diferentes países e concluem que o risco da captura pelas elites aumenta sob a gestão descentralizada. Mais poder de decisão à esfera local pode produzir resultados benéficos para as comunidades e, ao mesmo tempo, aumentar as desigualdades entre seus membros.

Fritzen (2007) e Dasgupta e Beard (2007) estudam o “Projeto Pobreza Urbana” (*Urban Poverty Project*), um projeto de desenvolvimento comunitário financiado pelo Banco Mundial e executado pelo governo da Indonésia que tem como um dos pilares a gestão descentralizada e participativa de recursos investidos em atividades de combate à pobreza. As conclusões dos dois estudos coincidem em reconhecer que a heterogeneidade das condições locais e os diferentes resultados obtidos pelas comunidades mostram que não existem relações causais entre o controle da tomada de decisão – seja ela democrática e participativa ou feita por membros das

elites locais – e o resultado do projeto. Nem todas as elites são clientelistas e corruptas, de modo que o controle de processos decisórios por membros da elite pode resultar em políticas públicas justas e que beneficiam populações mais pobres (Dasgupta & Beard, 2007).

Alguns teóricos defendem que a relação entre elites e não-elites pré-existente é apenas reproduzida em espaços participativos e reforçada com a descentralização, com poucas chances de que maior participação formal de grupos marginalizados reverta relações de dominação e subordinação. Uma outra linha teórica parte da ideia de que relações de poder não são estáticas nem estáveis, e que a dominação não ocorre sem seu oposto, a resistência. Lund e Saito-Jensen (2013) analisam a gestão participativa de recursos florestais em duas comunidades na Índia e na Tanzânia e mostram que apesar de um domínio inicial dos projetos pelas elites, o espaço de participação criado permitiu que grupos marginalizados em um segundo momento assumissem a liderança da gestão. Concluem, assim, que é necessário tempo para que ocorram mudanças sociais. Mais ainda, recomendam a distinção entre “captura de benefícios” e “controle dos processos decisórios” pelas elites locais.

Esses e outros estudos contribuem para entender os resultados obtidos pela gestão participativa de recursos naturais na escala local (Agrawal, 2005; Balooni, Lund, Kumar, & Inoue, 2010; Larson, 2003; Pacheco, 2004; Poteete & Ribot, 2011). Existe, entretanto, uma necessidade de entender como as elites locais se articulam a outras esferas de governança para elucidar os efeitos que o controle dos processos decisórios pelas elites podem ter sobre as práticas agrícolas e as dinâmicas de uso da terra de maneira mais ampla (Brannstrom, 2009).

Mostramos que a formação de arranjos de governança, ainda que participativos, podem conceder maior poder de decisão às elites locais, uma vez que

elas estabeleceram o vínculo entre a formulação e a implementação dessas políticas públicas. Ao assumir protagonismo no *policy-making* local e ampliar seu poder de influência sobre outras esferas de governança, as elites locais podem promover benefícios para uma comunidade mais ampla e, ao mesmo tempo, beneficiar e alavancar seu modelo de produção. Em um contexto de promoção da economia verde na Amazônia, mostramos que o modelo que emerge das dinâmicas locais é aquele associado às elites locais, fortemente integradas ao mercado de commodities agrícolas.

Em um contexto de fragilidade institucional dos municípios, a descentralização de algumas funções ligadas à gestão territorial traz para o primeiro plano a composição de arranjos de governança para suprir eventuais carências técnicas e financeiras da gestão municipal. Nossas análises fornecem novos elementos para entender sob que contextos – e por que motivos – atores municipais assumem novas responsabilidades de gestão ambiental. Os atores e agendas que se fortalecem a partir desses rearranjos escalares são importantes peças para entender a dinâmica da fronteira na Amazônia.

1.1. Elementos Teóricos

Para responder às perguntas de pesquisa, utilizamos conceitos e abordagens analíticas de diferentes literaturas. Esta é uma tese escrita para o doutoramento em Desenvolvimento Sustentável, o que pressupõe uma perspectiva interdisciplinar. A literatura e metodologias utilizadas têm elementos de diferentes disciplinas nas ciências sociais, mas tem como principal ponto de partida a geografia. Partimos do *espaço*⁷ como categoria de análise, entendendo a produção do espaço como a

⁷ Segundo a formulação de M. Santos (2014), o espaço pode ser definido como “um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações” (p.21). “Para o geógrafo, os objetos são tudo

materialização da relação entre sociedades e o meio natural através da técnica (Santos, 2014).

Tendo como referencial a geografia crítica, nos aproximamos da concepção de geografia ambiental proposta por Castree, Demeritt e Liverman (2009), que parte do reconhecimento de que “pessoas e o mundo não natural são conectados de múltiplas maneiras” e de que existem diferentes “níveis e tipos de interação, associações, ligações, *feedbacks*, interferências, transformações e acomodações” (p.6). Portanto, mais do que unir de maneira simétrica o “mundo natural” (foco da geografia física) e as relações sociais (foco da geografia humana), a geografia ambiental se permite explorar as relações homem-natureza de maneira assimétrica: dando maior peso a um ou outro aspecto da realidade.

Nesta tese, focamos nas relações de poder que se consolidam na esfera local a partir de arranjos de governança ambiental. Estamos também preocupados com suas dimensões práticas, que resultam em modificações na paisagem e em rearranjos escalares. Em nossas análises, nos apoiamos nas literaturas de federalismo e descentralização, governança ambiental e ecologia política.

A literatura sobre federalismo e descentralização oferece importantes elementos teóricos para interpretar o significado da Lista, a adesão dos municípios e o potencial da assunção de atribuições por atores da esfera local. Os ideários da descentralização preconizam que governos locais, por estarem mais próximos dos problemas e dos usuários de serviços públicos, podem responder de maneira mais

o que existe na superfície da Terra, toda herança da história natural e todo resultado da ação humana que se objetivou” (p.72). Já a ação implica em “alterar, modificar a situação em que se insere. (...) A ação é subordinada às normas, escritas ou não, formais ou informais e a realização do propósito reclama sempre um gasto de energia” (p.78). “Frequentemente, o ator é apenas o veículo da ação, e não o seu verdadeiro motor. Mas é sempre por sua corporeidade que o homem participa do processo de ação” (p.80). A indissociabilidade entre objetos e ações se explica pois “são as ações que, em última análise, definem o objeto, dando-lhes sentido”. Assim, “O espaço geográfico deve ser considerado como algo que participa igualmente da condição do social e do físico, um misto, um híbrido” (p.86).

eficiente e eficaz às demandas locais; podem ainda, por estarem perto da população, ser fiscalizados de perto e ouvir a sociedade, resultando em maior democracia. De acordo com essa perspectiva, a Lista, ao levar o tema do desmatamento para a esfera municipal, teria o potencial de associar a conservação da floresta aos interesses locais, e assim promover a transição para usos mais sustentáveis da terra adaptados às necessidades e anseios da população local.

Os governos locais não foram os únicos nem necessariamente os maiores responsáveis pela ação promovida no âmbito municipal como resposta à Lista. Sistemas de governança ambiental, entendidos como instituições formais e informais pelas quais autoridade e poder são concebidos e exercidos para moldar processos e resultados ambientais (Larson & Soto, 2008; Lemos & Agrawal, 2009), emergiram para suprir necessidades técnicas, financeiras e de mobilização fundamentais para tirar os municípios da Lista. A participação de múltiplos atores nas políticas públicas é uma tendência associada a diferentes processos, como a descentralização, e redesenham as atribuições do Estado, que assume crescentemente um papel de articulação. Da vasta literatura sobre governança, notadamente governança ambiental, utilizamos elementos teóricos que nos permitem identificar os atores e a forma como se organizaram para construir uma governança capaz – ou não – de atingir os objetivos de saída da Lista.

Neste estudo, o município é uma escala a partir da qual essas constelações de atores se organizam e concretizam suas ações, mas abarca também um território bem definido que contém uma história e configuração sócio-espacial própria. Como os atores e organizações variam de município para município, essas unidades se tornam experiências de organização social e política. Olhamos então para os atores que participaram das mobilizações municipais e suas agendas no intuito de entender os

desdobramentos dessas atuações e suas implicações para o desenvolvimento da Amazônia e a conservação das florestas. Incluímos também casos em que atores municipais não se mobilizaram, para tentar identificar fatores essenciais para o engajamento municipal na agenda de combate ao desmatamento.

A interação entre atores de diferentes escalas e as dinâmicas locais são também peças importantes para entender a construção de políticas de conservação na esfera local. Afinal, a política da Lista e seu objetivo de conter o desmatamento se sobrepõe a diversas dinâmicas locais, regionais, nacionais e internacionais, atuais e históricas, que configuram os usos da terra na Amazônia. A seguir, discutimos um pouco mais em detalhe as literaturas que nos apoiam em nossas análises.

1.1.1. Federalismo e Descentralização

A Lista do MMA levou para o município o combate ao desmatamento, tema que antes era tratado por esferas mais elevadas de governo. A intensificação das fiscalizações associadas à Lista promoveu conflitos na esfera municipal a partir dos quais o governo federal esperava que atores locais se mobilizariam para atuar sobre os vetores locais de desmatamento. A Lista não transferiu formalmente recursos nem novas atribuições aos municípios, portanto não pode ser tida como uma política de descentralização. Mas, em alguns municípios, os processos desencadeados pela entrada na Lista se assemelham, ao menos à primeira vista, àqueles almejados pelos ideários da descentralização democrática: o fortalecimento do governo local e da sociedade civil.

Defensores da descentralização democrática aspiram fortalecer os governos locais sob a premissa de que por estarem mais próximos dos usuários dos serviços públicos, são mais sensíveis às suas necessidades específicas e mais eficientes prestadores de serviços. A atuação da sociedade civil é encorajada como forma de

fomentar processos democráticos, seja pressionando e controlando o governo ou se organizando para também fornecer serviços públicos. Os governos centrais, por sua vez, se ocupariam de tarefas com economia de escala, aproveitando sua maior capacidade financeira e seu poder regulamentador (Tendler, 1998). Ao redistribuir poderes e recursos, a descentralização pode reconfigurar as relações entre governos local e central, e também entre governo e atores locais. Assim, a descentralização carrega um potencial de transformação, caso de fato promova mudanças na relação de poder (Larson & Soto, 2008).

No entanto, nem toda descentralização é democrática. Na realidade, “descentralização” se tornou um termo que pode se referir a diferentes conceitos. Todos concordam que a descentralização pressupõe a transferência de poderes e recursos para fora do governo central. Mas enquanto alguns autores dão mais atenção aos atores e instituições que ganham poder e à autonomia concedida, outros enfatizam as dimensões daquilo que é transferido.

A definição de descentralização mais comumente empregada por cientistas políticos e economistas é a proposta por Rondinelli e Nellis (1986):

A transferência da responsabilidade pelo planejamento, gestão e captação e alocação de recursos do governo central para unidades de governo e órgãos governamentais, unidades subordinadas ou níveis de governo, autoridades públicas ou corporações semi-autônomas, autoridades regionais ou funcionais ou organizações não governamentais privadas ou voluntárias. (p.5)

Dessa definição deriva uma tipologia baseada nas formas assumidas pela descentralização: (i) desconcentração, quando a transferência de poder é feita dentro da mesma esfera administrativa; (ii) descentralização fiscal, em que o governo central concede maior liberdade financeira e orçamentária a instâncias inferiores de governo; (iii) descentralização democrática, em que poderes, recursos e atribuições são transferidos para governos subnacionais que representam e respondem às populações

– frequentemente governos locais eleitos democraticamente (Crook & Manor, 2000; Ribot, 2004).

Para alguns autores, essa definição e as tipologias que dela derivam partem de suposições que não necessariamente têm base empírica, como atrelar “democracia” à ideia de “descentralização”. Nessa perspectiva, a descentralização seria melhor definida a partir das três dimensões pelas quais ela ocorre: fiscal, administrativa e política (Schneider, 2003). Falleti (2010) propõe que a ordem em que ocorrem esses três tipos de descentralização depende dos interesses territoriais dominantes e determina em grande medida o grau da mudança no balanço de poder entre níveis do governo. Os representantes do governo central irão preferir a descentralização administrativa, seguida da fiscal e por último a política. Essa sequência garantiria mais poder ao nível maior de governo sobre os subnacionais. Já para governadores ou prefeitos, a ordem preferida é a inversa: primeiro a descentralização política, depois a fiscal e por último a administrativa, o que concederia maior poder de barganha aos níveis subnacionais de governo. Nessa análise, o resultado da descentralização é fortemente influenciado pela prevalência de um ou outro grupo de atores ao longo do processo (Falleti, 2010).

A tese defendida por Falleti (2010) evidencia que a descentralização envolve disputas inter-federativas. A descentralização é uma das características básicas do federalismo, à medida que este parte da ideia de uma divisão de poderes entre governos centrais e subnacionais (Lijphart, 2012). O principal objetivo do federalismo é compatibilizar a autonomia e a interdependência entre as partes, o que resulta em um compartilhamento de responsabilidades e poderes entre escalas de governo (Abrucio & Franzese, 2007; Rodden, 2006). A autoridade é distribuída e redistribuída ao longo de processos de barganha, nos quais “cada nível de governo pretende

transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados” (Arretche, 2000: 47).

A Constituição de 1988 no Brasil assegurou de um lado o fortalecimento dos governos estaduais, e de outro concedeu maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios. Os municípios, uma vez dotados de recursos (resultado da descentralização fiscal) e de poderes (resultado da descentralização política), aumentaram seu poder de barganha em relação à assunção de atribuições. O resultado foi que a municipalização de políticas públicas foi se dando de maneira gradual e desigual entre os diferentes setores, estados e municípios (Abrucio & Franzese, 2007; Arretche, 2000).

A transferência de atribuições e competências entre entes da federação pode se dar por três mecanismos: i) iniciativa própria; ii) adesão a algum programa proposto por um nível mais elevado de governo; ou iii) imposição constitucional. Destaca-se, assim, a importância da *adesão* na transferência de atribuições de uma escala de governo a outra. Governos locais avaliam os custos e benefícios prováveis associados à descentralização para decidir sobre aderir ou não. Naqueles locais onde as características não favorecem a adesão à descentralização, um conjunto de incentivos e estratégias de indução são decisivos para o sucesso da transferência de atribuições (Arretche, 2000).

Essa barganha federativa ganha ainda mais importância dado que, de acordo com a Constituição de 1988, as políticas públicas em importantes setores – como saúde e assistência social, proteção ao meio ambiente, acesso à cultura e educação, fomento à produção agropecuária e outros – são de competência dos três níveis de governo. Se por um lado essa estrutura deveria promover a cooperação entre os entes

federados, a realidade é marcada por competições entre estados e municípios na busca por investimentos e na recusa em assumir tarefas que podem comprometer a reeleição de prefeitos e governadores (Abrucio & Franzese, 2007; Schmitt, 2015).

Um dos riscos da descentralização, marcadamente na arena ambiental, é a captura do poder por elites locais (Agrawal & Ribot, 1999; Ribot, 2004). O risco de membros da elite – indivíduos com poder social, político ou econômico desproporcionalmente alto – controlarem processos de tomada de decisão em favor de seus próprios interesses é aumentado sob governos descentralizados à medida que os líderes locais recebem mais acesso aos recursos que podem usar para favorecer certos grupos (Bardhan, 2002; Persha & Andersson, 2014). No entanto, a tomada de decisões pela elite também pode beneficiar a comunidade em geral (Fritzen, 2007; Lund & Saito-Jensen, 2013), sinalizando a importância de distinguir o *controle* da tomada de decisão pela elite da *captura* de benefícios por esses grupos (Dasgupta & Beard, 2007). Hoje, as elites estão fortemente ligadas a redes e ideias nacionais e internacionais e podem assim emergir como poderosos mediadores entre atores locais e externos, tais como ONGs e empresas transnacionais (Viana et al., 2016).

As disputas inter-federativas também podem ser saudáveis e minimizar os riscos associados à centralização e à descentralização (Tendler, 1998). No Ceará, desconfianças quanto à presteza dos governos locais em assumir atribuições (frequentemente envolto em práticas de clientelismo) levaram o governo central (neste caso o estadual) a reservar funções para si de modo a exercer maior controle sobre a execução de programas nas áreas de saúde preventiva, extensão rural, combate à seca, e apoio à pequena empresa. Essa dinâmica poderia ser vista como evidência da falta de disposição do governo central em abrir mão de seu poder: uma descentralização incompleta. Entretanto, a partir dessas desconfianças o governo do

Ceará assumiu funções tipicamente tidas como reservadas à sociedade civil, como realizar campanhas de informação para induzir a ação cívica, estimular as associações de pequenos proprietários ou de donos de empresas e instituir procedimentos democráticos na definição de prioridades em obras públicas. As regras estabelecidas de modo pouco participativo para os programas reformistas promovidas pelo governo estaduais levaram:

à boa sociedade civil e ao bom governo local. (...) As relações causais entre bom governo e sociedade civil foram tudo, menos unidirecionais ou estritamente locais, e o governo central desempenhou um papel mais dinâmico que o cenário da [literatura em] descentralização e participação nos levaria a esperar. (Tendler, 1998: 213)

A transferência de recursos e poderes a governos subnacionais não é, portanto, a única nem necessariamente a melhor forma de promover os ideários da descentralização. De fato, diversos estudos apontam para a necessidade de maior cooperação entre os entes federados e a clara definição de atribuições, muito além do debate binário descentralização *versus* centralização (Abrucio & Franzese, 2007; Fenwick, 2009; Tendler, 1998).

A necessidade de cooperação é ainda maior na arena dos recursos naturais, pois as escalas espaciais e temporais das atividades frequentemente não coincidem com aquelas dos impactos causados por elas (Neves, 2012). Ao mesmo tempo, algumas características fazem com que o processo de descentralização da gestão dos recursos naturais seja mais complexo que o de políticas sociais: 1) os recursos naturais são dados (ou existem em um certo lugar, ou não) e o conhecimento informal acumulado sobre seu manejo pode qualificar pessoas usualmente desqualificadas para a gestão dos recursos; 2) eles têm dimensões econômicas e políticas além das outras arenas (são ao mesmo tempo fonte de renda, sobrevivência e riqueza); 3) sua taxaço

pode ser fonte de ingresso para o município; e 4) sua gestão pode ter consequências em outras escalas (Larson, 2003).

Dada essa complexidade, juntamente com as diferentes formas de organização dos Estados e as particularidades de cada local, o resultado do processo de descentralização dos recursos naturais também apresenta um alto grau de variabilidade entre países e lugares (Andersson, Gibson, & Lehoucq, 2006; Larson, 2003; Larson & Soto, 2008; Ribot, 2004). Nem sempre se consegue atingir o potencial democrático da descentralização da gestão dos recursos naturais; além disso, esse processo está sujeito aos mesmos problemas encontrados na descentralização em outros setores, como captura por elites, dificuldade organizacional dos governos locais, transferência incompleta de poderes à esfera local e desigualdades regionais, entre outros (Larson, 2003).

De todos modos, a descentralização vem sendo amplamente adotada por países de todo o mundo em diversos setores das políticas públicas, marcadamente desde a década de 1980 (Batterbury & Fernando, 2006). Para diversos organismos internacionais e frequentemente incentivado por doadores, a descentralização se tornou parte da receita para a *boa governança*⁸ por aproximar a tomada de decisão daqueles que são afetados por elas e assim promover a democracia. Ao mesmo tempo, a globalização vem formando instituições e processos globais e conectando atores e processos locais e nacionais em redes (Sassen, 2003). Uma das consequências desses fenômenos, ao introduzir novas maneiras de organizar, interagir e influenciar, é a ampliação das possibilidades de arranjos de governança, aumentando a relevância social e política de atores não-estatais como ONGs e comunidades epistêmicas

⁸ “Boa governança” é um termo amplo, muito utilizado por organizações internacionais, que abrange os objetivos de melhorar os processos e os resultados de políticas públicas. Para tanto, defendem reformas como descentralização, instâncias para participação popular, governança com múltiplos atores, e práticas como transparência, prestação de contas (*accountability*), e tomada de decisão democrática (Batterbury & Fernando, 2006; Lemos & Oliveira, 2004).

(Lemos & Agrawal, 2009). Diante desse paradoxo de descentralização e globalização, novos atores e relações emergem na condução de políticas públicas e na gestão de recursos naturais.

1.1.2. Governança

Em todos os dez municípios que analisamos foram criados arranjos de governança, envolvendo diversos níveis de governo e setores da sociedade, para atingir os objetivos de sair da Lista. Governança pode ser entendida como o arranjo formal e informal de instituições através das quais poder e autoridade são concebidos e postos em prática (Larson & Soto, 2008). O objetivo da governança é reunir esforços para que grupos sociais atinjam resultados socialmente desejáveis; na arena ambiental, a emergência de sistemas de governança parte do reconhecimento de que nenhum ator sozinho tem capacidade de lidar com as múltiplas facetas, interdependências e escalas dos problemas ambientais (Delmas & Young, 2009).

Sistemas de governança redesenham o papel dos governos, uma vez que incluem, além dos governos em si, atores e mecanismos de comunidades, mercados, ONGs e/ou organismos supranacionais. Governo e governança podem ser tidos como polos em um *continuum* de diferentes maneiras de governar: em um extremo a sociedade é gerida por um governo central, enquanto sob um modelo de governança atores não-estatais têm um papel importante na gestão da sociedade, diminuindo o poder do governo central. Fatores que distinguem governo de governança são a definição dos objetivos das política e os instrumentos empregados para atingi-los (Jordan, Wurzel, & Zito, 2005). A participação de múltiplos atores pode ser mais eficiente que políticas governamentais por sua maior flexibilidade em incorporar novas informações, lidar com mudanças e estabelecer colaboração com novos atores (Boyd, 2008).

Para Bridge e Perreault (2009), a governança ambiental é um discurso que assume diferentes conteúdos dependendo do contexto disciplinar e ideológico em que é empregado. A própria ideia de governança supõe uma mudança na estrutura de poder das instituições, trazendo para o primeiro plano a influência de atores não-governamentais e colocando em cheque a autoridade e a legitimidade do Estado. Assim, a relação entre o público e o privado é redesenhada, de forma que o *discurso* de governança se associa a transformações sociais e econômicas. No contexto de emergência de arranjos de governança para compor a gestão territorial e ambiental nos municípios, vale questionar de que maneira essas novas governanças reorganizam as atribuições do Estado, que atores assumem protagonismo e quais suas consequências.

Sistemas de governança são compostos por diversos centros de autoridade dispersos em múltiplas jurisdições. A maneira como a governança se estrutura pode ser dividida em dois tipos: (i) tipo “boneca russa”, em que só existe uma jurisdição relevante em cada escala territorial⁹; e (ii) fragmentada em partes funcionalmente específicas, que variam de acordo com as demandas, podem ser dispersas em múltiplas jurisdições e operar em várias escalas. O maior benefício da governança multi-nível (tipo ii) é o da flexibilidade de escala; o maior custo está em coordenar múltiplas jurisdições (Hooghe & Marks, 2003).

As jurisdições do tipo (i) escolhem seus cidadãos (pois são definidas por uma escala territorial), enquanto os cidadãos escolhem pertencer àquelas do tipo (ii). Os atores que compõem a governança multi-nível são:

indivíduos que compartilham algum espaço geográfico ou funcional e que têm uma necessidade comum por tomadas de decisão coletivas (...). Essas não são comunidades por destino;

⁹ O principal fundamento teórico desse tipo de governança é o federalismo, discutido anteriormente. Nessa abordagem, a unidade de análise é o governo, e não a política (Hooghe & Marks, 2003).

a associação é voluntária, e é possível ser membro de diversos grupos como esses. (Hooghe & Marks, 2003: 240)

Atores se unem a partir de interesses comuns e sua participação na governança local pode se dar de maneira direta ou mais indireta. A existência de ONGs, organizações comunitárias, coalizões de interesse ou de projetos executados com financiamento externos podem ser importantes incentivos para promover a ação do governo municipal, ao mostrar ao político local o potencial de ganhos políticos e/ou financeiros de agir sobre um determinado assunto (Andersson, 2003). O grau de conexão entre os atores que compõem a governança municipal – representantes do governo central, funcionários e oficiais do governo local, ONGs, organizações comunitárias e indivíduos – se dá a partir de interações entre eles. Por isso, a existência de instituições que ofereçam oportunidades para que haja comunicação e coordenação está associada à provisão mais eficiente de serviços públicos (Andersson, 2004).

As estratégias adotadas em arranjos de governança híbridos (envolvendo mais de um setor da sociedade) se fundamentam na composição dos atores e mecanismos envolvidos: a associação entre Estado e comunidade pode ser chamada de co-gestão (de florestas, recursos pesqueiros ou recursos hídricos, por exemplo); entre comunidades e mercado de parcerias social-privado (como esquemas de pagamento por serviços ambientais ou ecoturismo); entre Estado e mercado, parcerias público-privadas (como concessões); quando atores dos três setores participam, são formadas as governanças de múltiplos parceiros (Lemos & Agrawal, 2009).

Essa e outras tipologias dão pistas sobre as formas assumidas pela governança híbrida (ver Driessen, Dieperink, Laerhoven, Runhaar, & Vermeulen, 2012). ONGs estão implicitamente alocadas como parte da sociedade civil mas, se por um lado a emergência de ONGs está frequentemente relacionada à ação de atores sociais

importantes, por outro ONGs podem representar interesses de diversas escalas e seu sistema de prestação de contas é complexo e difuso (Kilby, 2006; Mitlin, Hickey, & Bebbington, 2007). Por isso, entendemos ONGs como entidades que emergem da sociedade civil mas têm atuação própria, se tornando então um ator à parte e ampliando as possibilidades de formas assumidas por sistemas de governança.

Sistemas de governança são crescentemente empregados na gestão de recursos naturais, uma vez que frequentemente são questões que interessam não só aos usuários dos recursos, pois os impactos da exploração destes são sentidos em diversas escalas. Esse é o caso de temas como degradação da qualidade ambiental, escassez de recursos, perda de biodiversidade, desmatamento e mudanças climáticas. Atores e organizações locais, regionais, nacionais e globais se sobrepõem e se acomodam – de forma mais ou menos coordenada – a partir de lógicas e motivações particulares para atingir objetivos comuns.

Essas novas instâncias de tomada de decisão podem também ser usadas para resolver outros problemas de ação coletiva, utilizando-se da confiança e do espaço de comunicação já estabelecidos entre os participantes (Ostrom, Gibson, Shivakumar, & Andersson, 2001). Por outro lado, é importante frisar que sistemas de governança emergem para resolver questões específicas e, portanto, não substituem a ação dos governos que – esses sim – devem responder às necessidades de toda a população sob sua jurisdição (Ribot, 2007). Mais ainda, é comum que sistemas de governança operacionalizem suas ações a partir de territórios definidos pelo Estado, como no caso da atuação na escala municipal.

1.1.3. A Questão Escalar

O tema do desenvolvimento – e, portanto, do uso da terra – na Amazônia atrai interesses e atores locais, regionais, nacionais e globais. Como discutido acima, as

ações em diferentes escalas se combinam para moldar processos e resultados na gestão ambiental, de modo que as escalas podem ser consideradas como diferentes aspectos de um mesmo conjunto de processos sociais e ecológicos. Assim, para entender as dinâmicas em uma dada escala, é necessário analisar “as agendas políticas dos atores específicos que buscam e que são empoderados por esse arranjo escalar” (Brown & Purcell, 2005: 612).

As escalas não têm existência própria além daquela construída por relações sociais. Por isso, escalas e os arranjos entre elas são melhor entendidos como *dimensões* de eventos e processos específicos. Faz então mais sentido pensar em “dimensões escalares das práticas do que práticas ocorrendo em diferentes escalas” (Mansfield, 2005: 468). No caso da governança municipal, essa perspectiva sugere que maior ênfase deve ser dada aos eventos e às práticas dos atores e organizações do que no arranjo escalar em si, uma vez que múltiplas escalas estão interligadas e operam ao mesmo tempo.

Em nosso estudo, buscamos identificar os atores e as agendas cujas práticas se concretizam na escala local. Membros dos governos locais, estaduais e federais, ONGs locais, regionais e internacionais, sindicatos e empresas: cada grupo de atores defende interesses específicos, dispõe de recursos específicos, e suas práticas têm alcance diferenciado. Por exemplo, o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Paragominas representa uma determinada parcela da população local e sua ação se restringe a facilitar e representar os interesses específicos de seus membros. O Sindicato de Produtores Rurais de Paragominas está alinhado às elites rurais do Pará e do resto do país, tendo capacidade de articular os interesses dos seus membros com normas e práticas de outras escalas. Já a TNC defende uma abordagem de conservação alinhada com sua atuação em várias partes do mundo. A composição da

governança reúne essas diferentes agendas e articulações escalares em torno de objetivos concretos em uma abordagem territorial bem definida. No entanto, ainda que a escala de atuação seja o município, é da disputa entre as agendas dos atores e suas práticas, com suas dimensões escalares, que resulta uma dada organização social e política.

Por mais que escalas não sejam estáticas nem unidades discretas, o predomínio de processos ocorrendo em uma escala ou em um arranjo de escalas pode delinear em grande medida os processos (ecológicos, culturais, demográficos, políticos, econômicos) em outras escalas. Essa perspectiva de arranjos escalares oferece uma interessante e elucidativa periodização da história da Amazônia, como mostramos a seguir (Brown & Purcell, 2005).

Até o início do século XX, as decisões sobre a organização política e econômica da Amazônia eram organizadas ao redor dos interesses econômicos regionais, de forma que barões da borracha no Norte – da mesma forma que os do café no Sul – se relacionavam diretamente com os mercados internacionais. A partir da década de 1930, o novo projeto nacional baseado em um governo central forte tinha a ocupação da Amazônia como um dos pilares da construção da identidade nacional, dando início à “Marcha para o Oeste”. Nessa agenda, o objetivo era dominar a natureza e extrair dela seus recursos a serviço dos interesses nacionais. Para tanto, aliados internacionais aportavam fundos para projetos de desenvolvimento, compondo um arranjo nacional-internacional (Brown & Purcell, 2005).

Sob ditadura militar, a agenda do desenvolvimento da Amazônia ganhou novo impulso com o lema “integrar para não entregar”, se materializando em rodovias, projetos de assentamento, incentivos fiscais e polos de desenvolvimento. Recursos para por em prática objetivos tão ambiciosos vieram em grande medida de

organizações de atuação internacional; os militares forjaram novas elites regionais de modo que os interesses locais e regionais, escalas em que a agenda dos militares e dos investimentos se concretizavam, tinham pouca influência sobre os rumos do desenvolvimento. Drásticas mudanças sociais e ambientais resultaram desse arranjo nacional-internacional (Brown & Purcell, 2005; Hecht & Cockburn, 1990).

Com o fim da ditadura e de seu projeto geopolítico, o controle militar deu lugar a um vácuo de poder institucional. O fim do intervencionismo do Estado sobre o território e a economia da Amazônia deixou para trás migrantes, fazendeiros, empresários e oportunistas à sua própria sorte, já que apesar de toda racionalidade nos planos, os projetos de integração da Amazônia pouco fizeram para garantir a ordem institucional na região. O enfraquecimento do governo central ampliou o espaço político para governos estaduais e locais, que em grande medida não tinham a intenção de impedir práticas predatórias por atores locais (Hochstetler & Keck, 2007)

Críticas ao modelo desenvolvimentista levado a cabo pelos militares atraíram ONGs atuantes em questões ambientais e de direitos humanos, que reclamavam maior participação de atores locais nas tomadas de decisão sobre o desenvolvimento local e regional da Amazônia. Surgiram movimentos sociais na defesa dos interesses e demandas indígenas, extrativista e camponês. A associação entre movimentos e organizações locais, ONGs nacionais e organizações internacionais propunha um redesenho da governança na Amazônia, centrada em interesses comuns de defesa dos interesses locais e manutenção da floresta (Campos & Nepstad, 2006; Hochstetler & Keck, 2007).

Campanhas promovidas por essas alianças conectaram representantes locais (como seringueiros e indígenas) a tomadores de decisão internacional (como o Banco Mundial), levando ao reconhecimento das externalidades ambientais e sociais das

intervenções desenvolvimentistas e fortalecendo o arranjo local-internacional. Ao mesmo tempo, cientistas brasileiros estudiosos dos ecossistemas amazônicos e ONGs nacionais fortaleciam movimentos locais e levavam essas demandas para altos níveis de tomada de decisão (Brown & Purcell, 2005; Hecht & Cockburn, 1990; Hochstetler & Keck, 2007).

De acordo com essa periodização proposta por Brown & Purcell (2005), o arranjo que hoje orienta a organização do espaço Amazônico é o local-global. Para os autores, essa configuração levanta a questão da “armadilha do local”, segundo a qual existe uma tendência a achar que a escala local é a mais desejável para a tomada de decisão rumo à sustentabilidade e à justiça; no entanto, os autores defendem que “não há nada inerente à escala. (...) Se eliminamos a suposição de que a devolução [ou descentralização democrática] por si tenderá a produzir resultados desejados (...) somos forçados a examinar explicitamente as agendas daqueles que são empoderados pela devolução” (Brown & Purcell, 2005: 620). Seguimos as recomendações dos autores e focamos nossa análise nos atores e agendas que ganharam força a partir dos processos desencadeados pela Lista do MMA.

Mas, enquanto concordamos que é necessário questionar a premissa de que o “local é o bom”, entendemos que a governança da Amazônia é exercida por uma multiplicidade de atores, um conjunto mais amplo do que sugere o arranjo local-global e do qual fazem parte Estado Nacional, governos estaduais e governos municipais.

A participação do governo federal na governança ambiental da Amazônia é latente nos casos da criação de áreas protegidas e no apoio à construção de grandes hidrelétricas e à projetos de mineração, evidenciando significativas contradições e incoerências em suas políticas (Ferreira et al., 2014; Soares-Filho et al., 2010). No

âmbito estadual, ainda na década de 1990 tiveram início governos no Acre e no Amapá que tinham como objetivo promover um “Governo da Floresta” e um “Programa de Desenvolvimento Sustentável”, respectivamente. Em 1999 o Governo do Mato Grosso criou o Sistema de Licenciamento Ambiental das Propriedades Rurais (SLAPR) no intuito de promover a regularização ambiental utilizando informações de sensoriamento remoto, e se tornou referência de gestão de áreas privadas apesar de seu emprego não ter gerado maior proteção das florestas (Rajão, Azevedo, & Stabile, 2012).

Mais recentes, o programa “Zona Franca Verde” no Amazonas, o “Programa Municípios Verdes” no Pará, e o “Programa Pro-Extrativismo” do Amapá são exemplos de atuação estadual sobre as dinâmicas de uso do solo na Amazônia, ainda que com abrangência e estratégias bastante distintas. Governos estaduais também estão assumindo a liderança em políticas climáticas a partir da iniciativa Governors’ Climate and Forests Task Force (GCF), que tem como objetivo promover relações subnacionais de REDD+¹⁰, um instrumento da política internacional de mitigação das mudanças climáticas (Toni 2011).

As ações de governos municipais estão frequentemente – mas não necessariamente – associadas a outros atores, principalmente ONGs, agências de cooperação internacional e governos estaduais e federais. Essas ações se propõem a resolver problemas de ação coletiva, promover atividades específicas, regularizar as propriedades e atividades rurais e até propor áreas de conservação, dentre diversas outras experiências (Toni & Kaimowitz, 2003).

¹⁰ A sigla REDD+ responde por “Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal, mais conservação, manejo sustentável das florestas e reflorestamento”.

Nossa perspectiva, então, é de que a governança na Amazônia é exercida por múltiplos atores e organizações, cujas práticas e agendas respondem a interesses de diferentes escalas.

1.1.4. Atores e Elites

Os arranjos de governança não são redes de atores homogêneas, mas sim a coordenação de um conjunto de atores com ideias, práticas e recursos diferentes. Conforme os atores se desenvolvem e se adaptam às novas condições sócio-políticas, seus papéis também mudam. Assim, “a implementação política se assemelha a uma ‘dança’ entre vários atores institucionais que constantemente avançam, retraem e se adaptam” (Lemos & Oliveira, 2004: 2125).

A escala municipal, recorte territorial que utilizamos para análise, abrange atores e grupos de diversas classes sociais, níveis de riqueza, estratégias de subsistência, afiliações políticas e religiosas, etc. Abordagens participativas, como aquela engendrada pela prefeitura de Paragominas, têm – ao menos teoricamente – o objetivo de incluir toda essa diversidade nos processos políticos (formulação, tomada de decisão, implementação e distribuição de benefícios) de modo a empoderar¹¹ e beneficiar as populações locais (Cornwall, 2004). Mas, como bem documentado na literatura, as hierarquias sociais pré-existentes frequentemente são reproduzidas e/ou reforçadas em iniciativas participativas.

Espaços de participação são fundamentais para dar oportunidade de expressão a todos. Entretanto, o espaço e as pessoas envolvidas exercem influência sobre “o que é dito, e o que pode ser dito, em um dado espaço” (Cornwall, 2004: 80) uma vez que o espaço em si é um produto social (e, portanto, não é neutro), e as relações sociais

¹¹ O termo “empoderar” se refere aos processos que ajudam as pessoas oprimidas ou marginalizadas a perceber e exercer sua agência (Cornwall, 2004:77).

anteriores àquela arena de participação limitam o potencial de agência: ter uma voz de fato depende de outros fatores além do que ter um assento à mesa (Cornwall, 2004).

Dentro da diversidade social dos lugares, alguns atores têm mais recursos que outros e, portanto, têm mais poder de influência sobre o *policy-making*¹². Alguns desses atores podem ser chamados de “elite local”. A definição de “elite” tem como base o acesso a diferentes recursos: econômico (incluindo recursos naturais), organizacional (de controlar organizações), político (apoio público), simbólico (conhecimento e habilidade de manipular símbolos) e pessoal (como carisma, tempo, motivação e energia) (Etzioni-Havely, 1997). Membros da elite têm acesso diferenciado a alguns desses recursos.

É quase banal o uso do termo “elite”. Ele está presente nas conversas informais, nas discussões acadêmicas e nos discursos políticos: todos parecem saber a que ou a quem o termo se refere, mas será que existe mesmo um consenso sobre quem é a elite? E mais: por que ela é importante?

Qualquer tentativa de definição de “elite” emprega a ideia de poder. Ou seja, uma elite só existe no contexto da estrutura de poder de uma sociedade. Dependendo da ótica pela qual se analisa a estrutura de poder, se chegará a conclusões diferentes sobre onde ele se concentra – seja no Estado, nos meios de produção, em diferentes grupos e indivíduos, em grandes organizações públicas e privadas, ou em redes de relações –, por quê e como ele é exercido (Garrido, 2013). “Elite” e “classe” aparecem como duas dimensões da desigualdade: enquanto classes sociais se diferenciam pelo controle sobre meios econômicos, as elites se distinguem por seu poder e influência (Etzioni-Havely, 1997).

¹² O termo “policy making” se refere à produção de políticas públicas. Optamos por não traduzir o termo para o português pela dificuldade na distinção entre *policy* (política) e *politics* (política) (Howlett, Ramesh, & Perl, 2013: 3).

No meio acadêmico, a literatura sobre elites abrange desde aqueles que se debruçam sobre o tema específico do domínio de alguns sobre a maioria, mas também está presente, ainda que de forma menos explícita, no trabalho dos mais diversos sociólogos, cientistas políticos e outros cientistas sociais (Etzioni-Havely, 1997). Assim, apesar de sua longa história, os estudos das elites não foram se somando de forma linear ao longo do tempo, e a teoria das elites pode ser melhor caracterizada como uma “constelação de teorias” (Higley & Pakulski, 2012). Isso porque o entendimento sobre quem governa, por que governa e como governa é um elemento basilar da organização social. O termo “elite” parece evocar reações negativas, e, apesar de se tratar de uma “entidade” tão presente no dia-a-dia dos cidadãos comuns, dos acadêmicos, dos políticos e da mídia, é um conceito que ainda pode contribuir para entender as relações sociais e entre sociedade e Estado (López, 2013).

Elites existem em todos os níveis da sociedade; assim, dependendo da escala de análise, os atores que compõem as elites mudam. Elites podem influenciar a sociedade a partir da escolha de como alocar recursos (podendo redistribuir riquezas ou beneficiar certos grupos, por exemplo), exercendo pressão política, ou moldando discursos pelo controle da mídia ou de instituições de pesquisa (DiCaprio, 2012). Elites não atuam só de maneira clientelista (*rent seeking*): uma elite competente e motivada pode ser um importante vetor de mudança e modernização da sociedade (Lipset & Solari, 1967b).

Na América Latina, as elites são historicamente ligadas ao controle dos recursos naturais e exercem importante papel na inserção da região como exportadora de recursos naturais na economia global. Assim, as lutas travadas em prol do meio ambiente contra a sobre-exploração e contaminação ambiental por povos indígenas, pequenos agricultores e outros grupos marginalizados e simpatizantes, são, em grande

medida, lutas contra elites locais, nacionais e transnacionais. O Estado aparece não como mediador entre os diferentes interesses da sociedade e os conflitos ambientais, mas como expressão dos interesses do capital global aliado às elites (Bull, 2013).

Nesta tese, focamos nas elites rurais locais que têm atuação política nos municípios da Amazônia. Adams (2010), em sua tese sobre as relações entre elites locais e a chegada de gaúchos dedicados à cultura de soja em Santarém (PA), considera a elite rural como produtores que têm propriedades com no mínimo 1.000 hectares. Sua pesquisa mostrou que as elites locais antigas (do gado) e as novas (da soja) se uniram em oposição às manifestações ambientalistas por defenderem uma mesma visão de desenvolvimento para a Amazônia. Aos poucos, as duas elites foram se integrando, desde a perspectiva econômica mas também de relações pessoais.

Hoelle (2015), em sua pesquisa sobre a cultura do gado, encontra atributos que caracterizam a elite rural acreana segundo outros grupos sociais: raça (branca), origem (de fora da Amazônia, ou do “Sul”), hábito de viajar (como um *proxy* de “vida boa”) e “mãos macias” (em contraste às mãos calejadas daqueles que executam o trabalho braçal). Preencher esses critérios, para o autor, é indicativo de poder econômico e potencialmente de poder político.

Usamos o termo “elite rural local” para nos referir aos atores locais que têm poder e influência sobre a trajetória de uso da terra na escala municipal. Nosso uso do termo “poder” parte do contexto de iniciativas participativas e se refere à dinâmica que resulta do acesso desigual a diferentes recursos, que faz com que certos grupos e indivíduos tenham maior influência sobre o *policy making* que outros. Aqueles que ocupam a posição de “elite” controlam diferentes recursos. Enquanto os recursos econômicos e políticos são os mais importantes, recursos sociais (como redes e

conexão com atores externos) e discursivos (como conhecimento) também são chave (Bull, 2013).

As estruturas de poder local são diferentes daquelas operantes em escalas maiores. Elas são um agregado de interesses ligados ao uso da terra que lucram com o uso mais intensivo do solo. Uma “coalizão pró-crescimento” é formada por proprietários que se unem com o objetivo de aumentar o valor de suas terras (Molotch, 1976). Nesse sentido, se opõem a usos que podem depreciar o valor de suas propriedades, de modo que “eles passam a acreditar que trabalhar em conjunto é beneficiar a todos” (Domhoff, 2012).

A maneira mais comum de intensificar o uso da terra é pelo crescimento, e esse crescimento geralmente se expressa em uma população em constante aumento. Uma elite local de sucesso é capaz de atrair fábricas e escritórios corporativos, os contratos de defesa, agências federais e estaduais e/ou estabelecimentos de ensino e pesquisa que levam a uma expansão da força de trabalho. Uma força de trabalho expandida e seu poder de compra associado, por sua vez, levam a uma expansão da atividade comercial e de varejo, ao desenvolvimento extensivo de terrenos e moradias e ao aumento da atividade financeira. É porque esta cadeia de eventos está no centro de qualquer localidade desenvolvida que a cidade é, para todos os efeitos, uma "máquina de crescimento", e aqueles que a dominam são uma "coalizão pró-crescimento". (Domhoff, 2012)

Ainda que Domhoff (2013) tenha desenvolvido sua teoria do poder da classe dominante a partir de experiências e atores dos Estados Unidos, sua proposta teórica para entender a estrutura de poder na esfera local é útil para ajudar a entender os motivos por trás da adesão dos atores rurais às políticas da Lista. Esses interesses de promover o crescimento através de usos mais intensivos da terra explicam em grande medida a ação coletiva engendrada em Paragominas.

1.1.5. Consolidação da fronteira na Amazônia

Como colocado anteriormente, a Amazônia pode ser tida, sob vários aspectos, como uma fronteira em expansão (Haller, Torrecilha, Haller, & Tourinho, 2000; Hennessy, 1978). Estudos conduzidos por Rodrigues *et al.* (2009) e Celentano e Veríssimo (2007) mostraram que o avanço da fronteira do desmatamento provocava um *boom* inicial em índices de desenvolvimento socioeconômico marcado pela disponibilidade de recursos de alto valor, seguido pelo declínio de recursos e indicadores de desenvolvimento (*bust*). Já pesquisa conduzida por Celentano *et al.* (2012) mostrou que à medida que a base econômica de um município se distanciava do setor florestal e as terras eram convertidas para outros usos, ocorria uma recuperação econômica com repercussões no bem-estar social. Em artigo publicado recentemente, Tritsch e Arvor (2016) concluíram que o padrão de *boom-bust* foi substituído por um cenário em que a redução do desmatamento e melhoria nas condições socioeconômicas acompanham o avanço da fronteira, embora em uma escala mais ampla a redução do desmatamento na Amazônia esteja associada ao vazamento da expansão agrícola e do desmatamento para o cerrado (Bellantonio, Hurowitz, Grønlund, Yousefi, & Rainforest Foundation, 2017).

A mudança do uso da terra que caracteriza a expansão da fronteira é resultado das decisões humanas tomadas levando em conta aspectos locais (vetores diretos) e o contexto estrutural (vetores indiretos) (Geist & Lambin, 2002). À medida que a fronteira avança, deixa para trás ocupações mais ou menos consolidadas, de modo que a proporção de cobertura florestal é menor em fronteiras antigas e consolidadas. Áreas de fronteira ativa abrigam uma maior diversidade de atores, que por sua vez promovem diversos usos da terra. Nessas sociedades de fronteira, em um extremo há o predomínio de grandes produtores com alta capacidade de investimento que se

dedicam primariamente à produção de grãos, e no outro há um grande número de pequenos produtores que têm produção diversificada e voltada para o mercado local. Entre esses dois polos, há uma grande variedade no perfil dos produtores e nas estratégias de uso da terra, com destaque para práticas de especulação fundiária (Gardner, Godar, & Garrett, 2014; Pacheco, 2012).

À medida que os conflitos e dinamismo da fronteira ativa dão lugar à maior estabilidade social e ao fortalecimento institucional e que a cobertura florestal é substituída por áreas agrícolas, os usos da terra das antigas fronteiras se tornam similares aos usos em regiões consolidadas. Em algumas situações de fronteira consolidada, a estruturação de cadeias produtivas e o fortalecimento da economia local pela intensificação do uso da terra repercutem no aumento da oferta e qualidade de serviços públicos, de modo que indicadores de desenvolvimento melhoram com a intensificação produtiva¹³ (Garrett, Lambin, & Naylor, 2013; VanWey, Spera, de Sá, Mahr, & Mustard, 2013). A desvinculação entre expansão produtiva e desmatamento, já observada em algumas regiões da Amazônia (embora não considere o vazamento da expansão produtiva para o cerrado), é atribuída em grande medida à intensificação da produção em conjunto com um fortalecimento institucional (Macedo et al., 2012; Nepstad et al., 2014).

A intensificação da produção, no entanto, não tem um efeito homogêneo sobre os usos da terra. Um estudo sobre os efeitos da intensificação no Brasil entre 1975 e 2006 mostrou que enquanto em áreas consolidadas a intensificação levou à contração ou estabilidade nas áreas produtivas, em áreas de fronteira a intensificação provocou a

¹³ A intensificação é comumente entendida como um aumento na produtividade resultado mudanças tecnológicas. Essas mudanças podem estar incorporadas nos insumos ou nos bens de capital ou podem resultar de novas práticas de manejo. Os impactos de novas tecnologias dependem da intensidade do uso dos diferentes insumos (principalmente trabalho, capital e terra), ou seja, elas podem diminuir a necessidade de mão-de-obra, aumentar o uso de insumos, aumentar a variedade de cultivos em uma mesma porção de terra, etc (Angelsen, Soest, Kaimowitz, & Bulte, 2001).

expansão da área agrícola (Barretto, Berndes, Sparovek, & Wirsenius, 2013). Em sua tese de doutorado, Vale (2015) encontra evidências de que a dinâmica de fronteira ainda existe, embora a intensificação em áreas consolidadas esteja associada à redução do desmatamento em fronteiras próximas. Estudos de caso reunidos no livro compilado por Angelsen e Kaimowitz (2001) mostram que a relação entre intensificação e desmatamento depende de diversos fatores e que a escassez de terra não necessariamente resulta em intensificação como preconizado por ideias clássicas de desenvolvimento rural (VanWey, Ostrom, & Meretsky, 2005).

Existe ainda uma questão de escala, como evidenciado pela relação entre a intensificação agrícola no Sul e o desmatamento na Amazônia. A expansão da soja no Sul do Brasil foi viabilizada pela interação de diferentes políticas do governo federal, como investimento em pesquisa e crédito subsidiado para a compra de maquinário. A adoção da soja levou à concentração de terras e à mecanização da produção agrícola, expulsando pequenos produtores que não tinham condições de investir em maquinário e nos insumos químicos necessários para a cultura da soja. Uma parcela significativa desses pequenos agricultores migrou para a Amazônia, estabelecendo um provável vínculo entre a intensificação pela conversão de terras para monocultivos de soja no Sul e o desmatamento no Norte (Kaimowitz & Smith, 2001).

Efeitos indiretos da mudança do uso da terra como esse decorrem de dois mecanismos: i) novas atividades produtivas mais rentáveis realocam atividades extensivas mais adiante na fronteira, convertendo novas áreas para produção; ii) a valorização da terra que decorre das altas taxas de retorno da agricultura eleva também o valor da terra em áreas próximas, e a perspectiva de lucrar com o uso agrícola das terras se torna um incentivo para que proprietários (ou posseiros ou grileiros) desmatem suas áreas. Assim, o setor agrícola pode ter um efeito indireto

sobre o uso da terra sem necessariamente deslocar as atividades nem exercer impacto sobre os preços ou sobre a oferta de produtos (Richards, Walker, & Arima, 2014).

O fortalecimento do controle do desmatamento na fronteira de expansão agrícola da Amazônia, junto com a crescente degradação das terras ocupadas, torna a terra já aberta um bem escasso (Vale, 2015). A escassez eleva o valor da terra, o que *pode* levar à intensificação (Thaler, 2017). No entanto, a intensificação pode tanto reduzir quanto aumentar o desmatamento, a depender do contexto e da capacidade institucional colocada em prática (Angelsen & Kaimowitz, 2001).

A expansão da produção agrícola e pecuária no Brasil nas últimas décadas se deu majoritariamente a partir de grandes empreendimentos agrícolas voltados para a exportação de commodities. O censo agropecuário de 2006 revelou que cerca de 75% da área agrícola no Brasil estava nas mãos de grandes produtores de commodities, que respondem por 10% dos títulos de terra no país. Assim, a intensificação da produção no Brasil tem reforçado desigualdades estruturais por seus efeitos sobre a concentração de terras, segurança alimentar e migração rural-urbana (Lapola et al., 2014).

Uma análise da contribuição dos diferentes grupos de atores sobre a queda no desmatamento da Amazônia, ocorrido marcadamente a partir de 2004, revela que a participação relativa de áreas dominadas por propriedades grandes (> 500 ha) e muito grandes (> 2500 ha) diminuiu entre 2004 e 2011. A participação no desmatamento de áreas onde predominam pequenas propriedades (< 100 ha) cresceu, especialmente depois de 2008, ao mesmo tempo em que florestas nessas áreas tendem a ser menos fragmentadas e degradadas (Godar, Gardner, Tizado, & Pacheco, 2014).

Esses resultados sugerem que as políticas de controle do desmatamento tiveram maior efeito sobre grandes proprietários, seja pela suscetibilidade a sistemas

de monitoramento (o DETER, por exemplo, sistema de detecção do desmatamento em tempo real, detecta desmatamentos a partir de 25 ha) e penalizações derivadas de ações de fiscalização, seja pela conexão com mercados nacionais e internacionais, o que torna esses produtores mais vulneráveis às suas exigências (Godar et al., 2014).

1.2. Organização da Tese

O desmatamento na Amazônia caiu de maneira expressiva na última década, saindo de uma média de 20.000 km²/ano entre 1994-2004 para 6.300 km²/ano entre 2009-2016. Mesmo diante da reversão da tendência de queda em 2015 e 2016, a mudança na trajetória histórica do desmatamento chama a atenção. De maneira geral, a literatura atribui essa mudança ao fortalecimento institucional do controle e combate ao desmatamento, resultado de ações setoriais (como Moratória da Soja e do Gado) e governamentais.

Em última instância, quem decide sobre desmatar ou não é o ator local, que está diante da floresta e seus recursos madeireiros e da possibilidade de usar a terra para desenvolver atividades mais rentáveis que a manutenção da cobertura florestal. As dinâmicas que levaram aquele ator àquele lugar, os incentivos negativos e positivos existentes para que ele se comporte de uma ou outra maneira e as ideias e ideologias que ele carrega vão determinar, em grande medida, a decisão sobre manter ou não aquela floresta ali. O fortalecimento institucional incide diretamente sobre os incentivos – negativos e positivos – de desmatar, e tem o potencial de influenciar a percepção do ator sobre temas como conservação e práticas produtivas.

O foco desta pesquisa é nos atores e agendas que responderam aos incentivos criados pela Lista. Em alguns municípios, esses incentivos desencadearam a participação e o interesse de diversos atores e organizações na gestão do espaço rural.

Em outros, a adesão à agenda da Lista foi apenas parcial e insuficiente para mobilizar todos os recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos pelo MMA e depois adotados pelo governo do Pará através do PMV-Pará.

Partimos da hipótese de que a adesão da elite rural local foi fundamental para a implantação da agenda da Lista no âmbito municipal. Essa ideia se fundamenta nas literaturas sobre descentralização e elites, que sugerem que esses atores têm o potencial de exercer grande influência sobre os demais atores rurais ao mesmo tempo em que questionam os efeitos dessas influências sobre temas como equidade e conservação ambiental. À medida que as terras vão se concentrando nas mãos desses atores, marcadamente em fronteiras consolidadas, suas ações se tornam decisivas para a conservação da Amazônia.

Para explorar essa hipótese, utilizamos diferentes materiais. Como apresentamos no Capítulo 2, os dados foram coletados por entrevistas semi-estruturadas, observação participativa, aplicação de questionários e análise de dados secundários.

A Lista do MMA, que utilizamos como marco regulatório a partir do qual analisamos os municípios, se enquadra em um contexto mais amplo de políticas ambientais. No Capítulo 3, apresentamos, a partir de uma revisão da literatura, as políticas governamentais e setoriais que promoveram o fortalecimento institucional que levou à notável queda no desmatamento da Amazônia a partir de 2004.

A Lista elencou os municípios onde a fronteira do desmatamento era mais dinâmica e fez deles prioridade para ações e sanções do governo federal. Dos 52 municípios que foram incluídos na Lista, analisamos no Capítulo 4 a reação de dez deles – incluindo sete que conseguiram sair da Lista, um que, apesar de ter se mobilizado, ainda não conseguiu atingir os critérios para a saída, e dois cujas

mobilizações até agora foram muito pequenas. A partir desses casos discutimos as estratégias de governança adotadas e a influência de questões estruturais e conjunturais sobre a ação ou inação dos atores municipais.

No Capítulo 5, fazemos uma análise da Lista, do PMV-Pará, da Moratória da Soja e dos Acordos da Carne, na qual distinguimos os objetivos e instrumentos empregados por cada uma dessas políticas e mostramos que os instrumentos que emergiram delas se tornaram referência para políticas de gestão territorial de modo mais amplo. No Capítulo 6 discutimos os atores e agendas que foram empoderados pela interação dessas políticas – produzidas em escalas mais amplas – com atores e dinâmicas em operação na escala local. Concluimos a tese com uma análise das implicações que a municipalização do combate ao desmatamento e a governança ambiental de maneira mais ampla têm sobre o futuro ecológico e econômico da região Amazônica.

Capítulo 2. Metodologia

Como qualquer projeto que tenha a duração de quatro anos, minha pesquisa de doutorado foi sendo modificada ao longo do tempo e à medida que o estudo ia revelando a importância de novos elementos a serem considerados. Este projeto nasceu de uma experiência profissional anterior ao doutorado, ancorada na produção de dados científicos e na tentativa de interpretar os desafios e oportunidades de estratégias de conservação e desenvolvimento da Amazônia a partir de um olhar interdisciplinar.

O foco inicial do meu projeto de doutorado eram as dinâmicas internas aos municípios para entender os fatores que explicavam a ação coletiva, mas logo vimos que mais importante eram os arranjos de governança criados para operar na escala municipal. Os dados que fundamentam esta tese foram coletados a partir de entrevistas com atores locais e organizações atuantes direta ou indiretamente nos municípios, de observação participante, e complementados por dados secundários.

2.1. Metodologia

2.1.1. Coleta inicial de dados

A coleta de dados para esta pesquisa teve início em janeiro de 2011, quando comecei a trabalhar para o projeto “Sustentabilidade dos Usos da Terra na Amazônia Oriental: usando avaliações multidisciplinares para conciliar conservação da biodiversidade, serviços ambientais e desenvolvimento econômico”. O projeto foi um esforço interdisciplinar liderado por pesquisadores da Embrapa e das Universidades de Cambridge e Lancaster no Reino Unido, e envolveu dezenas de pesquisadores que acabaram por formar a Rede Amazônia Sustentável (RAS) (Gardner et al., 2013). Meu papel no projeto foi de coordenação da coleta de dados socioeconômicos, ou

seja, eu era responsável por organizar a logística de campo e operacionalizar a realização (e depois fazer a revisão e coordenar a tabulação dos dados) das 235 entrevistas estruturadas feitas a produtores rurais em Paragominas e parte das 387 feitas em Santarém.

Paragominas e Santarém-Belterra foram as regiões escolhidas para o estudo por abrigarem duas iniciativas-piloto importantes para a promoção da sustentabilidade do uso da terra na Amazônia, que se tornariam tema central da minha pesquisa. Por conta do projeto, participei de reuniões em diversas organizações, como TNC, Imazon, Inpe e Museu Emilio Goeldi, e tive a oportunidade de interagir com diversos pesquisadores que estudam, sob diferentes perspectivas, a sustentabilidade dos usos da terra na Amazônia.

Depois de cerca de um mês em Santarém, cheguei em Paragominas em fevereiro de 2011. Uma das minhas tarefas iniciais foi me reunir com representantes do Sindicato de Produtores Rurais, do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, da Embrapa e da TNC em Paragominas. Tema corrente em todas essas conversas era o Projeto Município Verde municipal, sua operacionalização, desafios e perspectivas.

A logística de campo incluía uma primeira etapa de “mapeamento”, na qual marcávamos em GPS todas as sedes das propriedades rurais das 18 bacias hidrográficas selecionadas aleatoriamente para o estudo. Depois, realizávamos 20 entrevistas em cada bacia, escolhidas por sorteio seguindo a proporção da distribuição das propriedades em regiões da bacia. Participei do mapeamento de diversas bacias e realizei e acompanhei a aplicação de dezenas de questionários.

Enquanto as equipes de entrevistadores e motoristas passavam dias em campo nos assentamentos e bacias mais afastadas, eu ficava em Paragominas realizando as

entrevistas com os produtores rurais que moravam na cidade, além de resolver outras questões burocráticas e institucionais associadas ao projeto. A aplicação dos questionários durava em média duas horas e abrangia temas como posse da terra, sistema de produção, condições socioeconômicas e demografia. Assim, tive a oportunidade de passar horas conversando sobre as opções e estratégias de uso da terra de produtores rurais de origens e condições econômicas diversas, ao longo das quais os entrevistados relatavam também suas experiências pessoais e perspectivas individuais sobre o PMV-Paragominas.

Eu já estava interessada na composição do arranjo de governança desenvolvido pelo PMV-Paragominas quando chegou uma pesquisadora francesa para colaborar com o projeto: Emilie Coudel, que depois se tornaria minha co-orientadora no doutorado. Com ela, comecei a realizar entrevistas específicas para entender os papéis dos diferentes atores e organizações da governança do PMV-Paragominas, tendo como pano de fundo um interesse sobre as relações de poder e agendas engendradas na iniciativa municipal. As frequentes conversas com pesquisadores que lideravam a RAS, especialmente Dr. Luke Parry, Dr. Toby Gardner e Dra. Joice Ferreira, me ajudaram a delinear perguntas orientadoras e me encorajaram a conduzir minha própria pesquisa dentro do âmbito do projeto.

Em março de 2011, estava em Paragominas quando representantes do governo do estado foram à cidade para lançar o Programa Municípios Verdes. Essa iniciativa chamou minha atenção por seu objetivo de replicar a experiência de Paragominas, e a partir daí comecei a acompanhar os desdobramentos e o desenvolvimento do programa.

Além das entrevistas, passei a participar de reuniões de trabalho com um olhar mais atento sobre as posições assumidas pelos atores e a fazer anotações sobre o tema

em cadernetas de campo. Participei da discussão sobre o projeto REDD+ que a empresa Cikel queria desenvolver em Paragominas, de dias de campo promovidos pela Embrapa e acompanhei a visita de pesquisadores às propriedades rurais. Todos esses dados deram origem ao meu projeto de doutorado e se tornaram depois valiosos para entender a dinâmica dos atores municipais, do PMV-Paragominas e do PMV-Pará.

Minha estadia em Paragominas terminou em junho de 2011. Nesse mesmo mês, como encerramento da fase de coleta de dados, realizamos um workshop na Embrapa-Campinas com dezenas de pesquisadores que se debruçaram sobre os dados e sobre as questões relevantes para discutir a sustentabilidade dos usos da terra na Amazônia.

2.1.2. Entrevistas e observação participativa

A escolha da metodologia de pesquisa se deu principalmente a partir da definição da pergunta orientadora e da abordagem teórica adotada. Por centrarmos a pesquisa ao redor das elites, pessoas que tipicamente são difíceis de acessar, optamos por coletar dados através de entrevistas aprofundadas, possivelmente o único meio para conseguir adentrar temas e áreas sensíveis com essas pessoas (Adams, 2010; Peck & Theodore, 2012). Para apreender as mensagens ocultas dessas pessoas tipicamente envolvidas em redes de poder, as entrevistas precisam ser “encontros interativos e dinâmicos, não meramente extrativo, exercícios de coleta de fatos e opinião” (Peck & Theodore, 2012: 26). Seguindo essa abordagem, durante as entrevistas busquei construir um ambiente de conversa construtivo, no qual discutia ideias e tentava colocar interpretações alternativas àquelas do entrevistado.

Entrevistas preliminares que conduzimos nos mostraram que os elementos definidores dos processos internos aos municípios dependiam de fatores “conjunturais

e de agência” (Entrevista MMA, 26/04/2012). Havia relações de poder e múltiplos fatores – históricos, geográficos, demográficos, econômicos, de agência – que influenciavam a trajetória municipal, difíceis de serem capturados por indicadores quantitativos. Optamos por realizar estudos de caso uma vez que estes oferecem um rico material para explorar a complexidade dos lugares.

Ao longo do doutorado, iniciado em 2013, realizei diversas entrevistas em Brasília e Belém e participei como observadora em eventos em Belém. No total, foram feitas 45 entrevistas semi-estruturadas e confidenciais com atores da comunidade científica, secretários e funcionários das secretarias de meio ambiente dos municípios, funcionários do PMV-Pará, lideranças do PMV-Paragominas, funcionários de ONGs, e servidores federais e estaduais (Tabela 2.1).

Escala	Setor			
	Poder público	Sindicatos	ONG	Academia
Município	9	5	-	-
Estado	9	-	8	-
Federal	4	-	-	-
Regional	1	-	2	7

Tabela 2.1. Número de entrevistados por setor e por escala territorial.

Todas as entrevistas foram feitas pessoalmente, majoritariamente em Paragominas, Belém e pontualmente em Brasília, com exceção de três que foram realizadas por Skype. A primeira amostra dos entrevistados foi intencional, na medida em que foram identificados atores-chave a serem entrevistados a partir de minha experiência pessoal e conhecimento dos processos políticos. Ao final das entrevistas com esses atores-chave, eles sugeriam novas pessoas a serem entrevistadas, seguindo

o método “bola de neve”. Algumas pessoas foram entrevistadas mais de uma vez, acompanhando a evolução do PMV-Pará e do protagonismo assumido pelos atores municipais. Os temas abordados nas entrevistas incluíam os papéis dos atores e organizações nos arranjos de governança, as dinâmicas internas aos municípios, as relações de poder entre os atores e o processo de descentralização, embora não se restringissem a eles. Dependendo de quem estava sendo entrevistado, a conversa se centrava em uma escala de ação distinta:

1. Entrevistados da escala municipal: perguntas se referiam às dinâmicas internas dos municípios em relação à agenda da Lista. Exemplos de perguntas:

- a. Quais foram os principais atores, organizações e recursos mobilizados para a elaboração e implementação das políticas municipais?
- b. Outros níveis de governo (estadual, federal) ajudaram o município? Como?
- c. O que explica a redução do desmatamento nesse município?
- d. Que atores deixaram de desmatar (grandes, médios, pequenos)?
- e. Que atividades estão sendo favorecidas com o fortalecimento das políticas municipais?
- f. Novas empresas se instalaram no município seguindo o fortalecimento das políticas municipais? Quais?
- g. Quais os principais desafios para consolidar os avanços da gestão municipal ambiental?

2. Entrevistados da escala estadual: perguntas se centravam nas diferenças observadas entre as respostas dos municípios à agenda da Lista e no papel do município na gestão ambiental. Se o entrevistado ou sua organização trabalhasse diretamente com os municípios (por exemplo, Imazon ou PMV-Pará), também eram feitas perguntas como aquelas direcionadas para os entrevistados da escala municipal sobre os municípios de interesse. Exemplos de perguntas:

- a. Que fatores explicam a adesão de alguns municípios à agenda da Lista?

- b. Que mecanismos são mais eficazes para promover a ação coletiva nos municípios? A adesão de algum tipo de ator é fundamental?
- c. Qual a extensão de Paragominas como modelo? Que novos modelos estão emergindo? Como esses modelos se transferem para outros municípios e qual o papel da sua organização nessa difusão?
- d. Como o desenvolvimento da economia verde está mudando os municípios?
- e. O que diferencia o papel do estado e do município no combate e controle do desmatamento?
- f. Quem participa dos arranjos de governança criados pelos municípios e qual o papel das ONGs?

3. Entrevistados da escala federal: perguntas se centravam na organização federativa e na governança da gestão ambiental, em particular do combate ao desmatamento, e nos diferentes tipos de incentivos para a mudança de comportamento dos atores do desmatamento. Exemplos de perguntas:

- a. A Lista foi uma política de descentralização? Que papel se esperava dos estados? De que forma a Lista mudou as relações entre municípios e governo federal?
- b. Como o governo federal esperava que municípios saíam da Lista?
- c. Que tipo de incentivo é mais eficaz em promover governança para o combate do desmatamento
- d. O que explica o sucesso de alguns municípios?
- e. Qual o papel das ONGs na formulação de políticas para saída Lista?

Além das entrevistas, participei como observadora de eventos relativos ao PMV-Pará. Participei de duas reuniões do Conselho Gestor (COGES) do PMV-Pará em Belém, em 17/09/2014 e 20/11/2014, durante as quais pude apreender o posicionamento assumido pelos diferentes atores sobre temas importantes relativos à descentralização, à replicação do “modelo PMV-Paragominas” e conflitos entre esferas de governo, além de entender o funcionamento do PMV-Pará. Durante os

intervalos e refeições, tive conversas informais com secretários de meio ambiente e pesquisadores de ONGs sobre temas específicos levantados durante as discussões. A participação no projeto “Emerging Countries in Transition to a Green Economy: will it make a difference for forests and people?”, coordenado por pesquisadores do CIFOR, ICRAF, CIRAD e CIAT¹⁴, foi importante fonte de recursos para financiar essas viagens e uma oportunidade de discutir os resultados preliminares da minha pesquisa.

Em 23/11/2016, participei de em um dia de campo parte do curso de licenciamento ambiental para técnicos de meio ambiente das prefeituras da região de Belém promovido pelo PMV-Pará. Nessa ocasião, pude observar a perspectiva dos técnicos municipais perante suas atribuições de licenciamento, bem como a visão de um produtor rural que não consegue resolver as irregularidades de sua propriedade. Mais ainda, pude compreender o papel assumido pelo PMV-Pará como mediador entre o descompasso entre esferas federativas e entender suas estratégias de ação.

Além disso, participei de eventos acadêmicos onde pude apresentar minha pesquisa e/ou interagir com pesquisadores, como a Conferência Internacional *Resilience*, ocorrida em Montpellier (França) em março de 2014, o workshop da Rede Amazônia Sustentável, em dezembro de 2015, e ainda o Simpósio da Rede Amazônia Sustentável, em dezembro de 2016. Particularmente nos eventos promovidos pela RAS, os debates foram estruturados a partir de temas relevantes para políticas de conservação e envolveram pesquisadores e profissionais atuantes em diversas áreas e com profundo conhecimento sobre a Amazônia. Durante essas discussões, aprendi sobre as múltiplas variáveis que configuram a sustentabilidade dos diversos usos da terra na Amazônia.

¹⁴ CIFOR: Center for International Forestry Research; ICRAF: World Agroforestry Centre; CIRAD: French Agricultural Research Centre for International Development; CIAT: International Center for Tropical Agriculture.

2.1.3. Dados secundários

As reflexões levantadas pelo estudo do caso de Paragominas resultaram em um artigo intitulado “How Does Hybrid Governance Emerge? Role of the elite in building a Green Municipality in the Eastern Brazilian Amazon”, publicado na revista *Environmental Policy and Governance* em 2016. Para ir além do estudo de caso, meu projeto de doutorado tinha como objetivo inicial expandir essa pesquisa feita em Paragominas para outros municípios inseridos na Lista. A estratégia adotada para ter uma amostra representativa de municípios (10 dos 52 que entraram na Lista), com a profundidade necessária para discutir as dinâmicas internas a eles, foi um misto de coleta de dados primários e secundários.

Inicialmente, selecionamos cinco municípios paraenses próximos a Paragominas que também haviam entrado na Lista: Dom Eliseu, Ulianópolis, Tailândia, Rondon do Pará e Moju. Por fazerem parte da mesma região – imaginávamos – eles estariam sujeitos à pressões internas e externas semelhantes, e a proximidade com Paragominas nos permitiria entender os mecanismos de difusão das políticas entre os municípios. No entanto, nossas pesquisas mostraram que atores e organizações operantes em outras escalas, como as ONGs TNC e Imazon, e o governo do estado via PMV-Pará, eram mais relevantes para a difusão das políticas do que as relações entre os municípios. Assim, nosso foco mudou dos municípios para os arranjos de governança criados para replicar estratégias “bem sucedidas” de gestão da terra.

Ainda que nosso foco inicial fosse na fronteira consolidada do leste paraense, em uma conversa com a pesquisadora Dra. Estela Neves foi sugerido incluir outros municípios no estudo. Ela estava concluindo o relatório “O Processo de Municipalização da Estratégia de Prevenção e Combate ao Desmatamento na

Amazônia: estudos de caso sobre municípios integrantes da Lista de Municípios Prioritários do MMA”, uma consultoria encomendada pela Climate and Land Use Alliance (CLUA), publicado em 2015. Sua pesquisa era incrivelmente semelhante à minha, e ela abrangia, além de Paragominas, outros quatro municípios: Alta Floresta, Marcelândia e Querência no Mato Grosso, e São Félix do Xingu no Pará (ver abordagem metodológica adotada pela autora no Anexo 1). Como a abordagem utilizada e as entrevistas feitas estavam detalhadamente transcritas no relatório, pudemos incluir também os dados dessa pesquisa em nossa análise, aumentando o número dos estudos de caso e os elementos para entender as dinâmicas municipais perante os arranjos de governança formados na esfera municipal.

Os dados relativos aos cinco municípios do entorno de Paragominas que havíamos selecionado inicialmente foram coletados por entrevistas com atores locais e extra-locais, além de dados obtidos durante as reuniões do COGES e da prática de campo do curso de licenciamento para técnicos municipais. As entrevistas com atores extra-locais, como servidores estaduais e federais e funcionários de ONGs, se centravam na visão que eles tinham sobre os fatores que favoreciam ou desfavoreciam a ação coletiva nesses municípios, bem como atores importantes nesses processos. Para atores locais, foram duas estratégias diferentes: foi aplicado durante uma reunião do COGES um questionário a secretários de meio ambiente desses municípios, embora Ulianópolis não tenha respondido porque o secretário teve que ir embora. Nesse questionário, perguntas se centravam no arranjo da governança ambiental criado no município para lidar com a entrada na Lista e na resposta dada pelos diferentes grupos de atores. Aos técnicos dos municípios de Moju e Tailândia, foram feitas entrevistas semi-estruturadas durante os intervalos da prática de campo no curso de licenciamento promovido pelo PMV-Pará.

À medida que o foco da pesquisa mudou dos municípios para os arranjos de governança operantes na escala municipal, dados sobre as dinâmicas em outros municípios também se tornaram úteis para o estudo, de modo que as discussões durante as reuniões do COGES também se tornaram importantes fontes de dados.

Todas as entrevistas e observações foram anotadas em cadernetas de campo. Algumas entrevistas foram gravadas e transcritas, mas minha experiência pessoal com o uso do gravador me levou a abandoná-lo: a simples presença do gravador durante a conversa parecia inibir os entrevistados. Como frequentemente as conversas tratavam de temas delicados, relacionados a políticas e pessoas, gravar as falas poderiam constranger o entrevistado. No retorno do campo eu passava as anotações para o computador, complementando as informações escritas durante a entrevista com informações que ainda estavam frescas na memória. Se por um lado essa metodologia me impediu de ter longas transcrições, por outro ela me permitiu conduzir diálogos mais aprofundados.

Outras fontes de dados também foram amplamente usadas nesta pesquisa. Publicações da literatura cinza, como relatórios, manuais e livretos ofereceram rico material para entender a posição das diferentes organizações envolvidas nos arranjos de governança. Além disso, bancos de dados governamentais, como aqueles do IBGE, do PMV-Pará e do INPE, foram usados como fontes de dados quantitativos que enriqueceram nossas análises.

2.1.4. Análise dos dados

Os dados coletados sobre o caso de Paragominas se tornaram um importante laboratório de experimentação e investigação de teorias: como estudante de doutorado, tentei utilizar diversas abordagens teóricas para explicar o que observei em campo, no intuito de produzir uma publicação. Esse exercício foi, apesar de

frequentemente frustrante, uma interessante forma de identificar os elementos importantes para a análise das dinâmicas internas dos municípios. Por exemplo, tentei utilizar o framework de *resilience* (Folke, 2006), mas a falta de elementos para discutir as relações assimétricas de poder me levaram a buscar outras abordagens capazes de explicar melhor o que os dados de campo mostravam.

Uma vez identificados os pilares teóricos para o estudo, já sob a orientação do Dr. Fabiano Toni, a coleta de dados ficou mais objetiva e a análise dos dados ficou mais clara. Os elementos centrais para a análise (conforme expostos no Capítulo 4) se tornaram eixos a partir dos quais dados qualitativos (oriundos das anotações de campo e do relatório produzido por Neves) foram sendo organizados. Para as análises das legislações, organizei elas em tabelas; outras tabelas feitas estão apresentadas ao longo do texto.

2.2. Conclusões

Existe um enorme volume de produções acadêmicas sobre a Amazônia de modo geral e sobre a sustentabilidade dos usos da terra em específico. Nesta pesquisa, buscamos enriquecer esses debates ao discutir como os arranjos de governança ambiental que envolvem atores de diversas escalas operam na escala local. Para entender a mobilização dos atores municipais diante da agenda do desmatamento, primeiro é preciso entender as dinâmicas operantes em escalas mais amplas, tema do próximo capítulo.

Capítulo 3. Políticas de combate ao desmatamento e descentralização da gestão ambiental

A política dos Municípios Prioritários se insere em um contexto mais amplo de políticas governamentais e não-governamentais que estavam sendo colocados em prática no mesmo período em que a Lista foi implementada. Por um lado, isso complica a tarefa de analisar o interesse e mobilização dos atores em resposta à Lista, pois eles poderiam estar respondendo aos incentivos dados por outra(s) política(s). Mas, se essa complexidade não nos permite isolar os efeitos da Lista, decifrá-la é fundamental para entender que atores e interesses se fortaleceram ao longo do processo de descentralização desencadeado pela Lista. Nosso foco na escala local nos permite elucidar os efeitos dessa governança multi-nível e multi-atores sobre os atores, interesses e dinâmicas locais.

Para tentar esclarecer por que a municipalização desencadeada pela Lista poderia mobilizar a elite local de maneira diferenciada, discutimos processos que estavam em curso em duas arenas distintas. Primeiro, mostramos que desde a Constituição de 1988 a divisão das atribuições de cada ente federativo no que concerne a defesa do meio ambiente não estava bem definida. Houve tentativas de disciplinar essas responsabilidades, mas foi em 2011, com a promulgação da Lei Complementar nº140, que a descentralização ganhou celeridade.

Segundo, as políticas ambientais – notadamente aquelas relacionadas ao combate ao desmatamento na Amazônia – ganharam importância na agenda do governo federal a partir de 2002. O fortalecimento das ações com o objetivo de conter o avanço da fronteira do desmatamento, como expansão das áreas protegidas e uso de novas tecnologias de monitoramento caracterizam a fase da “governança da fronteira” (Nepstad et al., 2014). É como parte de um conjunto de medidas que surge a política

da Lista, uma estratégia de focar os esforços naqueles lugares onde o desmatamento era mais ativo e crítico.

Paralelamente, políticas setoriais fortaleceram ainda mais a agenda do combate ao desmatamento a partir de restrições de mercado nos setores de grãos e carne. Esse cenário constitui a fase da “performance territorial”, na qual a unidade das intervenções políticas passa a ser o município ao invés de propriedades individuais (Nepstad et al., 2014). O interesse das elites locais por se adequar às legislações ambientais, assim, responde a todo esse conjunto: aumento do monitoramento e da fiscalização, expansão das áreas protegidas, restrições de crédito e pressão de agentes do mercado.

A descentralização e as políticas setoriais e federais de combate e controle do desmatamento não alteraram as responsabilidades formais dos proprietários privados¹⁵. No entanto, à medida que a Lista aumentou a penalização dos atores rurais dos municípios listados, aumentou o interesse desses atores pela regularização ambiental de suas propriedades. A mobilização na esfera local despertou o interesse do governo do estado do Pará – que diante da Lei Complementar nº140 teve suas responsabilidades aumentadas – de modo que em 2011 foi lançado o Programa Municípios Verdes com o objetivo de fortalecer a gestão ambiental municipal.

Na próxima seção, mostramos como o processo de descentralização da gestão ambiental alterou a distribuição das responsabilidades entre entes da federação, em particular as atribuições de fiscalização e monitoramento do desmatamento. Depois, apresentamos as políticas federais e setoriais que fortaleceram o combate ao

¹⁵A partir do acordo da Moratória da Soja, assinada em 2006, as *traders* da soja se comprometeram a não comprar soja oriunda de área desmatada na Amazônia depois de julho de 2006. Na prática, o acordo propunha uma nova norma para aqueles produtores que quisessem vender para as *traders* (responsáveis por 80% da exportação brasileira do produto). Em 2012, o Novo Código Florestal flexibilizou algumas exigências de conservação em propriedades privadas. Em 2013, para se alinhar ao Novo Código Florestal, a data de corte passou a ser julho de 2008, de modo que a norma proposta pelo acordo passou a ser a mesma daquela imposta pela legislação federal.

desmatamento na Amazônia. Por fim, discutimos de que forma a política da Lista se relaciona com a descentralização a partir do caso do estado Pará, e terminamos com reflexões e conclusões sobre as questões levantadas ao longo do capítulo.

3.1. Descentralização da Gestão Ambiental

A partir da Constituição de 1988, o município passou a ser um ente federado, com poderes e competências exclusivas e compartilhadas com as outras esferas de governo. A Constituição definiu a proteção do meio ambiente como competência comum e concorrente entre União, estados e municípios, o que significa que os três entes devem atuar na legislação e execução de políticas nessa arena. União, estados e o Distrito Federal devem legislar para proteger o meio ambiente, especificamente no que tange às florestas, caça, pesca, fauna, defesa do solo e dos recursos naturais, controle da poluição e responsabilidade por danos ambientais. Os municípios devem complementar as legislações federal e estadual quando necessário e legislar sobre temas de interesse local (Brasil, 1988). A indefinição de responsabilidades deixada pela Constituição abriu espaço para a cooperação inter-federativa, mas também deu brecha para que ocorressem vácuos de poder, sobreposições e conflitos entre União, estados e municípios (Toni, 2006).

Mesmo antes da Constituição, a Política Nacional de Meio Ambiente, instituída em 1981, previa a gestão descentralizada dos recursos ambientais por meio do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). No entanto, a forma, o como e o quando das atividades descentralizadoras não haviam sido pensadas em conjunto com estados e municípios, de modo que essa reforma teve alcance limitado (Scardua & Bursztyn, 2003).

Lançado em 1992, o Programa Piloto de Proteção às Florestas Tropicais (PPG7), programa de cooperação multilateral entre governo federal brasileiro e agências internacionais, tinha como objetivo alavancar estratégias inovadoras de proteção e uso sustentável das florestas da Amazônia e Mata Atlântica. Uma das linhas de ação do programa era “Fortalecimento Institucional”, na qual se encaixava o Subprograma de Política de Recursos Naturais. Projetos apoiados no âmbito desse subprograma almejaram promover o fortalecimento institucional de órgãos estaduais e municipais de meio ambiente na tentativa de promover a gestão compartilhada. Mas, se ações do programa contribuíram de fato ao fortalecimento dos órgãos estaduais – ainda que de forma desintegrada –, os projetos nos municípios foram isolados e sem coordenação, e seus impactos sobre a gestão da área rural foram muito pequenos (Rueda, Abdala, Vivan, Barbanti Jr., & Pinto, 2006; Toni, 2006).

Em 1997, a Resolução Conama nº 237 estabeleceu os critérios que definiam o papel de cada ente na realização do licenciamento ambiental, importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. A Resolução integrou os municípios na execução dessas políticas, cabendo a eles licenciar empreendimentos de impacto local. A definição de “impacto ambiental local” deveria ser dada pelos estados, devendo considerar não só o agente causador do impacto, mas também a vulnerabilidade do ambiente receptor (Comissão Tripartite Nacional, 2004). No estado do Pará, a Política Estadual de Meio Ambiente data de 1995 mas somente em 2009 foram definidas as atividades de impacto local (COEMA, 2009; Pará, 1995).

Em 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas transferiu a competência da gestão de florestas aos órgãos estaduais de meio ambiente. Em 2011, a Lei Complementar (LC) nº140 fixou normas para a cooperação na proteção e preservação do meio ambiente e recursos naturais, superando inseguranças jurídicas decorrentes

de conflitos com a Resolução 237 do Conama. Na prática, essa normativa estabeleceu o escopo de atuação de cada ente federativo. No licenciamento ambiental, a esfera responsável por autorizar ou licenciar o empreendimento ou atividade depende do porte, localização, potencial poluidor e natureza da atividade. Se os impactos forem de âmbito local, ou seja, dentro dos limites municipais, cabe ao município emitir a licença ou autorização para exercer a atividade; se tratar de áreas ou atividades estratégicas ou que ocupe dois ou mais estados, a responsabilidade é do governo federal; nas demais situações, a atribuição é do estado (Brasil 2011).

Quem define as atividades ou empreendimentos considerados de âmbito local são os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente. A autorização do manejo e supressão da vegetação, primária ou secundária, cabe ao ente que licencia ou autoriza a atividade; em imóveis rurais, a atribuição é do estado. Apenas os municípios dotados de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente podem desempenhar as ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental, e podem ainda assumir funções do estado em regime de consórcio. Em caso de inexistência desses órgãos, o estado deve exercer a função supletiva até sua criação.

Uma outra instituição fundamental para entender a defesa do meio ambiente no Brasil é o Ministério Público (MP), existente nas esferas estadual e federal. Trata-se de uma instituição autônoma, sem vinculação com nenhum dos três poderes (judiciário, legislativo e executivo), encarregada de defender a ordem jurídica, o sistema democrático e os interesses coletivos e individuais (Neves, 2013).

Os promotores do MP podem ser diferenciados entre aqueles que resolvem as questões desde o escritório, orientados por procedimentos burocráticos, e aqueles que buscam solucionar problemas sociais, orientados pelos fatos em si. Estes últimos se utilizam de seu poder, status e legitimidade para repassar para entidades públicas ou

privadas parte dos custos, benefícios e riscos associados ao cumprimento da lei de uma maneira aceitável por todas as partes envolvidas, muitas vezes de maneira inovadora e criativa. Se aliam a ONGs, movimentos sociais, sindicatos, associações ou governos, de maneira formal ou informal para tentar solucionar conflitos e costurar soluções (Coslovsky, 2011).

3.1.1. Atribuições e responsabilidades sobre o desmatamento na Amazônia

A LC nº140 designou importantes atribuições aos estados e definiu que cabe ao órgão licenciador fiscalizar e eventualmente sancionar infratores. Assim, cabe aos estados (e Distrito Federal) – que detêm a competência de autorizar a supressão vegetal para usos alternativos e a exploração madeireira – fiscalizar o desmatamento e aplicar sanções administrativas. No Pará, o município pode exercer funções de competência do estado por meio de convênio (Resolução COEMA nº120/2015, Art.15).

Ao mesmo tempo em que se descentralizou as atribuições de licenciamento e fiscalização, não foi feita nenhuma menção ao aporte de recursos para que estados e municípios, que já contam com estruturas organizacionais de meio ambiente frágeis, realizem atividades de comando e controle, conhecidas por serem onerosas. Além disso, é comum que as normas estaduais sejam menos restritivas que as federais, sendo mais vantajoso para o infrator ser punido pelo órgão estadual. Mais ainda, por se tratar de uma “agenda cinza”, é possível que estados não se interessem por exercer a fiscalização ou a utilizem como instrumento de poder político (Schmitt, 2015).

A LC nº140 não impede que outros entes federativos fiscalizem empreendimentos e atividades potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais. Assim, ainda que a responsabilidade de fiscalização de 85,6% do desmatamento ocorrido na Amazônia em 2014 fosse dos órgãos estaduais, a maior parte do esforço de

fiscalização recaiu sobre o Ibama (órgão federal). Com isso, o Ibama não consegue executar aquilo que é de sua competência primária mas, se deixar de exercer supletivamente o papel dos estados, é provável que o desmatamento volte a subir (Schmitt, 2015).

Ao mesmo tempo em que conter o desmatamento continua sendo um impasse na gestão ambiental pública, o governo federal vem tentando engajar estados e municípios nessa agenda no intuito de assumir um papel mais de coordenação que de execução. O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm, detalhado na próxima sessão) busca integrar os esforços federais com ações dos órgãos estaduais e municipais.

O MMA captou recursos de diversas fontes e apoiou estados na elaboração dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCD), para que estes estivessem em consonância com o Plano federal. O acesso aos recursos do Fundo Amazônia¹⁶ foram condicionados à existência do PPCD como forma de incentivar os estados a elaborar seus PPCDs. No entanto, os PPCDs são pouco integrados ao PPCDAm e dão pouca ênfase ao eixo de comando e controle, deixando essas atribuições a cargo do governo federal (CEPAL, IPEA and GIZ, 2011).

As Operações de fiscalização no âmbito do PPCDAm contaram com a colaboração de diversas organizações, dentre as quais as Polícias Militares Estaduais. Ainda assim, dadas as limitações citadas acima, a ação dos estados na fiscalização do desmatamento ilegal ainda não é capaz de substituir os órgãos federais. No Pará, por exemplo, há 15 fiscais da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade

¹⁶ O Fundo Amazônia foi constituído em 2008 com a finalidade de “captar doações para investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e uso sustentável da Amazônia Legal” (Fundo Amazônia, n.d.). Os recursos são geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o maior doador é o governo da Noruega, que já aportou mais de 1 bilhão de dólares ao Fundo.

(SEMAS) para cumprir essas funções em todo o estado (Entrevista SEMAS, 24/11/2016).

Cada um dos nove estados da Amazônia tem interesses políticos e econômicos distintos, e isso se reflete na abordagem dada à questão ambiental. Como exemplo, enquanto os governos do Acre e do Amapá desde a década de 1990 têm dado atenção à agenda socioambiental, ainda que de maneira intermitente, as políticas do Mato Grosso e Pará têm tido um viés produtivista, e apenas na década de 2000 o governo do Amazonas adotou uma agenda inter-setorial de valorização da floresta. Com abordagens diferentes, os estados amazônicos vêm crescentemente assumindo seus papéis de proteção da floresta, não necessariamente como resposta aos incentivos do governo federal – como o PPCDAm – mas principalmente como oportunidade política e econômica (Toni, 2011).

3.1.2. Os municípios e a gestão ambiental

Até recentemente era notável o desinteresse das prefeituras da Amazônia em ações de fiscalização e licenciamento de atividades florestais, ainda que essa gestão ambiental pudesse ser fonte de ingresso para o município. O federalismo fiscal brasileiro prevê como fontes de arrecadação próprias ao município o Imposto Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviço (ISS). Essas cobranças reforçam o orçamento principalmente nos municípios predominantemente urbanos, em que existe o domínio sobre suas terras e o setor de serviços é bem desenvolvido. Esse não é o caso da maioria dos municípios amazônicos. Diante desse contexto, a arrecadação por atividades de gestão ambiental, como o licenciamento, poderia ser um grande atrativo para as prefeituras (Toni & Kaimowitz, 2003).

No caso do Pará, para que o município se habilite perante a SEMAS para poder exercer suas funções de gestão ambiental, é preciso ter um Fundo Municipal de

Meio Ambiente, um Conselho Municipal de Meio Ambiente, possuir profissionais especificamente alocados para a gestão ambiental, ter Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Plano Ambiental, e ter legislação própria para o licenciamento ambiental e sanções administrativas (COEMA, 2009; Vedoveto, Ortega, & Veríssimo, 2014).

Para cumprir esses requisitos, os municípios precisam ter recursos institucionais, normativos, humanos, operacionais, financeiros, de conhecimento e de cooperação institucional (Vedoveto et al., 2014). A realidade dos municípios, no entanto, é um tanto distante do ideal. Na maioria dos municípios, os cargos de chefia da secretaria de meio ambiente são ocupados por indicados políticos que têm pouco conhecimento e interesse em desenvolver a gestão ambiental. De acordo com funcionários do PMV-Pará, em apenas 7 dos 108 municípios que fazem parte do Programa¹⁷ os secretários de meio ambiente são técnicos e capacitados (Entrevista PMV, 22/11/2016).

Em outros tantos municípios, faltam recursos para contratar pessoal. A Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) nº116 de 2014 estabeleceu a composição mínima do quadro técnico da prefeitura (próprio ou em consórcio com outros municípios) dedicado à gestão ambiental entre 7 e 14 funcionários, dependendo do número de habitantes no município¹⁸. Para o secretário de São Sebastião da Boa Vista, município na Ilha de Marajó, a Resolução “penaliza os municípios pequenos” que não têm capacidade orçamentária nem disponibilidade de mão de obra qualificada para contratar tantos funcionários (Entrevista, 20/11/2014).

¹⁷ Referente a abril/2017; o Pará tem no total 144 municípios.

¹⁸ A Resolução nº116/2014 foi revogada pela Resolução nº120/2015 dando à descentralização um caráter mais impositivo, como será discutido na seção 4.

Para o secretário de Santana do Araguaia, município no sudeste do estado, “É preciso pessoal capacitado para fazer tudo que município tem que fazer”, uma vez que “depois da descentralização o município virou um braço do estado” (Reunião COGES, 17/09/2014). Por outro lado, segundo o ex-secretário de meio ambiente de Paragominas:

Só se faz se tiver vontade política. A base econômica só direciona o sentido dos esforços: a base é florestal? Então equipa o município com profissionais capazes de fortalecer esse setor. Se o prefeito quer construir hospital, tem que contratar médico, comprar ambulância, macas, remédios. Na área ambiental também é preciso investimentos. Mas, do mesmo jeito, pode se optar por não construir o hospital e mandar o doente para a capital. É uma escolha. (Entrevista Secretário de Meio Ambiente de Paragominas, 20/11/2014)

De fato, como ficará claro no Capítulo 4, a falta de recursos pode ser resolvida se houver vontade política. Existe também a possibilidade de realização de consórcios intermunicipais para que municípios se unam para prover serviços públicos ou integrem esforços para coordenar suas ações, como está sendo feito pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Transamazônica e Xingu.

No entanto, nem sempre há vontade política para implementar a gestão ambiental municipal. Isso porque, principalmente na Amazônia, é comum que os interesses de grandes e influentes empresários locais sejam contrariados pela agenda ambiental, tornando o envolvimento da prefeitura nesse setor uma tarefa complicada (Toni & Kaimowitz, 2003). De acordo com uma série de reportagens publicadas no website *De Olho Nos Ruralistas*, em 18 dos 52 municípios que integraram a Lista do MMA madeireiros tentavam se eleger prefeitos em 2016; quase metade dos candidatos a prefeito ou vice-prefeito declarou ter fazenda ou gado, ou ambos, totalizando 500 mil hectares e 54 mil cabeças de gado (Castilho, 2016a, 2016b).

Por outro lado, regulamentar e controlar atividades ilegais e predatórias pode ser interessante para empresários locais. Esse é o caso de Paragominas, já desde antes

do Programa Município Verde (detalhado no Capítulo 4), quando o então prefeito, ele próprio empresário madeireiro, promoveu a modernização do setor madeireiro atraindo empresas laminadoras e de movelaria e apoiando iniciativas de manejo florestal sustentável (Barros, 2003). À medida que o setor se desenvolve e empresários investem na legalização e modernização de sua produção, é provável que aumente o apoio para mais controle sobre os demais produtores, pois aqueles que fizeram o investimento não vão querer competir com empresas que operam irregularmente (Toni & Kaimowitz, 2003). Mas, como enfatizado em diversas discussões entre secretários municipais, Paragominas é um caso a parte.

Na maioria dos municípios, não havia estímulo suficiente para que a prefeitura assumisse a gestão ambiental. Ainda que a agenda da gestão territorial seja estratégica e tenha o potencial de gerar renda para o município, colocar em prática todas as instituições necessárias para poder exercer as funções de licenciamento e fiscalização não é trivial e pode contrariar fortes interesses locais. Diante desse cenário, imperava a inação. A Lista, uma política do governo federal, apareceu como um marco a partir do qual se desencadeou um processo que iria induzir os municípios a assumirem suas funções de gestão ambiental.

3.2. Políticas de Combate e Controle do Desmatamento

Em 1º de janeiro de 2003, Luís Inácio Lula da Silva se tornava presidente e Marina Silva tomava posse como ministra do Meio Ambiente. Até então, a conservação da Amazônia tinha um caráter mais normativo (como a mudança da área de Reserva Legal de 50 para 80%) e o cumprimento da legislação ambiental era baixa (Stickler, Nepstad, Azevedo, & McGrath, 2013). O novo governo deu uma atenção

inédita à sustentabilidade e à conservação da Amazônia¹⁹ no âmbito federal em um ambiente político participativo e otimista. Em meio a índices alarmantes de desmatamento, foi criado por decreto presidencial um Grupo de Trabalho Permanente Interministerial composto por treze ministérios sob coordenação da Casa Civil com o objetivo de reduzir o desmatamento na Amazônia Legal a partir de ações integradas e transversais. Ao envolver uma diversidade de setores, o desmatamento deixou de ser assunto de interesse exclusivo do Ministério do Meio Ambiente para ser “assunto do governo federal” (Abdala, 2008). Nove meses depois de iniciado o trabalho, foi lançado, em março de 2004, o Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm), plano de ação que visava integrar políticas de diferentes setores das políticas públicas para conter o desmatamento ilegal na Amazônia.

Em um processo paralelo, ministérios e governos estaduais, com a colaboração de diversos setores da sociedade, iniciaram em 2003 a formulação do Programa Amazônia Sustentável (PAS). Lançado em 2008, após cinco anos de muitos debates e discussões, o documento reuniu as diretrizes para promover o desenvolvimento sustentável na região. As ações implementadas pelo PPCDAm estavam em consonância com as diretrizes do PAS mas, por se tratar de um plano de ação, assumiam um caráter mais pragmático, discriminando metas, ações, responsáveis, orçamento, cronograma, etc, diferente do PAS.

O PPCDAm propunha ações estratégicas em três eixos: (1) ordenamento fundiário e territorial, (2) monitoramento e controle, e (3) fomento às atividades sustentáveis.

¹⁹ A importância dada à conservação da Amazônia, no entanto, não significou uma ruptura com os incentivos às indústrias extrativas; pelo contrário: como em outros governos de “esquerda” que assumiram o poder na América Latina nos anos 2000, o aumento da produção de commodities foi a base para programas de redistribuição de renda e expansão dos serviços sociais. Não houve, portanto uma mudança significativa na maneira de governos nacionais se relacionarem com o meio ambiente, apesar dos discursos (e algumas práticas) nesse sentido (Baletti, 2014; Bull & Aguilar-Støen, 2015). Ao longo dessa tese, mostraremos como as iniciativas idealizadas com otimismo na gestão Marina Silva foram sendo transformadas, em grande medida fruto do elevado poder do setor produtivo na política nacional, estadual e local.

Um quarto eixo, “infraestrutura ambientalmente sustentável”, constava no Plano mas migrou para o PAS e não foi transformado em ações. O Plano colocou a “gestão descentralizada e compartilhada de políticas públicas entre União, estados e municípios” como uma de suas diretrizes; no entanto, as prefeituras (representando o poder municipal) aparecem como parceiras apenas no eixo 1 (em atividades como Zoneamento Ecológico-Econômico, Plano de Gestão Ambiental Rural, e elaboração das agendas 21 locais e planos diretores municipais) e pontualmente no eixo 3 (em atividades ligadas à extensão rural) (Presidência da República & Casa Civil, 2004).

A avaliação do PPCDAm feita por Abdala (2008) mostra que o eixo de monitoramento e controle foi o que obteve melhor desempenho. Isso se deu porque as ações de monitoramento e controle contaram com recursos financeiros, já se sabia onde e como atuar, as instituições envolvidas tinham missões comuns e não tiveram que mudar de maneira significativa seus processos habituais. A fiscalização do desmatamento foi fortalecida por investimentos em recursos materiais e humanos, como a realização de dois concursos públicos para o Ibama no período com critérios mais rígidos que os anteriores, o que levou ao aumento do número e da qualificação dos profissionais atuantes na fiscalização. Além disso, o Ibama passou a contar com o auxílio do DETER, sistema de monitoramento para detecção em tempo real do desmatamento (ver Quadro 3.1), e com a coordenação de ações com a Polícia Federal, Ministério Público e Ministério da Defesa.

Quadro 3.1. DETER e SAD: detecção em tempo real do desmatamento

O DETER, implementado em 2004, é um sistema elaborado pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE) que captura e processa imagens de satélite de cobertura vegetal diariamente. Ao comparar imagens recentes com imagens anteriores, o

sistema detecta desmatamentos com área mínima de 25 hectares. A partir dessas análises são criados mapas que identificam *hotspots* de desmatamento para alertar as autoridades sobre os locais que precisam de atenção imediata. Antes do DETER, o sistema de monitoramento da Amazônia dependia de denúncias voluntárias e anônimas, o que dificultava a fiscalização a tempo de impedir a ação. Como resultado da ampliação da presença do Ibama em campo a partir do monitoramento pelo DETER, o desmatamento entre 2007 e 2011 foi 59% do que teria sido na ausência desse instrumento (Assunção, Gandour, & Rocha, 2013).

Outro instrumento equivalente é o Sistema de Alerta do Desmatamento (SAD), desenvolvido por pesquisadores do Imazon, no Pará. O SAD utiliza imagens geradas pelo mesmo satélite que o DETER (MODIS) para emitir alertas de desmatamentos e degradação. Apesar de utilizarem a mesma fonte de dados, as técnicas empregadas na detecção e mapeamento das áreas desmatadas é diferente, o que leva a resultados diferentes. Com o objetivo de servir como contraponto e estimular a transparência, o Imazon publica mensalmente um “Boletim do desmatamento da Amazônia Legal”, no qual são apontadas áreas de desmatamento e degradação, com recortes territoriais para áreas protegidas, estados e municípios. Estudo realizado por pesquisadores do INPE mostrou que os dois sistemas têm elevado índice de acerto quando comparados aos dados anuais gerados pelo Prodes, detalhado no Quadro 3.2 (92,8% para o DETER e 86% para o SAD) (Escada, Maurano, Rennó, Amaral, & Valeriano, 2011).

No eixo de ordenamento territorial e fundiário, a criação de áreas protegidas²⁰ (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) foi bem-sucedida, enquanto a

²⁰ Em 2000 foi instituído por lei o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão de Unidades de Conservação (Brasil, 2000).

regularização fundiária ficou muito aquém do esperado. Ainda em 2002 foi lançado o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), com o objetivo de expandir e fortalecer as Unidades de Conservação (UCs) da Amazônia. O ARPA adotou um arranjo inovador entre poder federal, estadual, instituições privadas e sociedade civil e contou com recursos internacionais e nacionais gerenciados pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio).

Ao se alinhar ao PPCDAm, o governo federal priorizou a criação de UCs em áreas estratégicas para conter o avanço do desmatamento, ou seja, ao longo do Arco do Desmatamento²¹ (CEPAL, IPEA and GIZ, 2011). Entre 2004 e 2008 foram criados mais de 25 milhões de hectares em UCs e homologados 10 milhões de hectares de Terras Indígenas (TIs) na Amazônia, sendo que grande parte dessas áreas se localizavam em zonas de fronteira com grande pressão de desmatamento. As UCs criadas a partir de 2002 foram responsáveis por 37% da redução do desmatamento entre 2004 e 2006 sem produzir vazamento para outras áreas (Soares-Filho et al., 2010).

Quanto ao eixo de fomento, a falta de consenso sobre como e onde atuar, agravada por conflitos de interesses entre os parceiros, resultaram em um desempenho muito baixo. Dentre os resultados obtidos, se destacam a aprovação da lei de Gestão de Florestas Públicas²² (Lei 11.284/06), a implantação do Serviço Florestal Brasileiro, a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR-163 e a primeira licitação pública de concessão florestal na Floresta Nacional (Flona) do Jamari (RO).

Em suma, as ações mais bem-sucedidas foram aquelas que envolviam práticas e processos já conhecidos pelas instituições participantes. Nas áreas que exigiam maior

²¹ Região que contorna os limites ao sul e leste da Amazônia brasileira, onde se concentram rodovias asfaltadas e os maiores índices de desmatamento (Celentano, Sills, Sales, & Veríssimo, 2012).

²² Embora desde a perspectiva do governo estadual, essa descentralização das florestas públicas tenha sido feita sem o devido planejamento.

inovação e mudanças (fomento e regularização fundiária), os resultados foram insatisfatórios (Abdala, 2008). Ainda assim, entre 2004 e 2007 o desmatamento na Amazônia Legal caiu 59% (Figura 3.1).

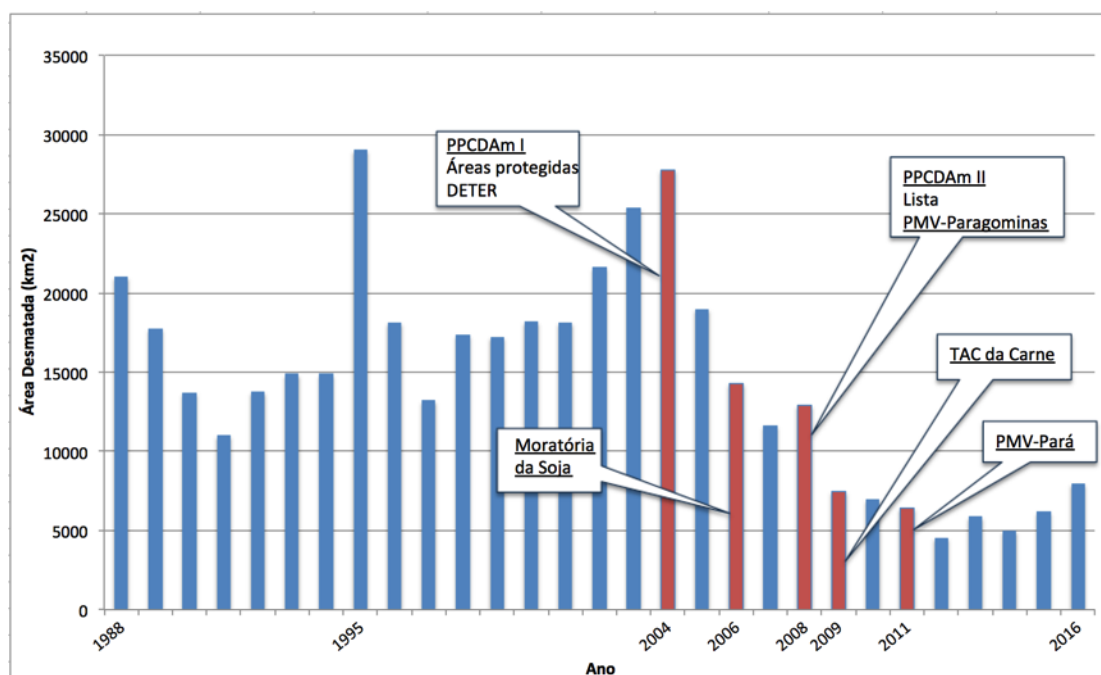


Figura 3.1. Área desmatada (km²) na Amazônia Legal por ano, 1988-2016. Fonte: Prodes/INPE (2017). Nos anos destacados, as políticas às quais nos referimos nesta tese.

Se por um lado o PPCDAm conseguiu reverter a tendência de desmatamento, não o fez de maneira permanente. Depois do declínio nas taxas entre 2004 e 2007, foi observado um aumento no desmatamento no segundo semestre de 2007. Servidores da área de fiscalização do Ibama estavam saindo de uma greve provocada pela criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ao mesmo tempo em que os preços das principais commodities agrícolas tinham voltado a subir no mercado. Além disso, a força política do PPCDAm tinha diminuído em decorrência de oposições partindo de dentro do governo e de sua base de sustentação,

diminuindo o ritmo de criação de áreas protegidas e aumentando o espaço político dos interessados em alterar o Código Florestal (Pires, 2013).

Análises do governo federal revelaram uma importante mudança no padrão do desmatamento: a fragmentação em polígonos menores. Enquanto a participação de polígonos de desmatamentos de até 50 ha era de 29% em 2002, em 2006 passou a ser de 54%, espalhados por mais municípios e em áreas mais esparsas. Com isso, as ações de fiscalização e responsabilização se tornavam mais difíceis, onerosas e menos eficientes (Abdala, 2008). Diante desse novo cenário, o MMA adotou uma série de medidas visando priorizar áreas críticas para a fiscalização, compartilhar a responsabilidade da infração com outras etapas da cadeia produtiva e deixar de fomentar atividades ilícitas (Neves et al., 2015). O aumento do desmatamento favoreceu a retomada do PPCDAm.

3.2.1. Políticas federais de controle do desmatamento: abordagem municipal

Em 21 de dezembro de 2007 foi publicado o Decreto nº 6.321, que estabeleceu a criação de uma Lista de Municípios Prioritários (daqui adiante referida como “Lista”) para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento na Amazônia. A seleção dos municípios se daria a partir de três critérios: (1) área total de floresta desmatada, (2) área total de floresta desmatada nos últimos três anos, e (3) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três dos últimos cinco anos. Nesses municípios, o INCRA poderia exigir o recadastramento de imóveis rurais e eles passariam a estar sujeitos à fiscalização em campo dos dados cadastrais e conformidade com a legislação ambiental. Nos municípios listados, as atividades produtivas situadas em áreas desmatadas ou queimadas de maneira irregular deveriam ser embargadas (ao invés de receber multas e notificações), e agências oficiais federais ficaram proibidas de conceder crédito para atividades em imóveis que

descumprissem o embargo ou estivessem infringindo a lei (Presidência da República, 2007).

O Decreto estabelecia ainda os critérios para a saída dos municípios da lista: (1) possuir ao menos 80% de seu território (excetuando áreas públicas) com imóveis rurais cadastrados e monitorados pelo INCRA, e (2) manter a taxa de desmatamento abaixo do limite que viria a ser disciplinado por portaria em 2009²³, a saber: (a) desmatamento no ano anterior igual ou menor que 40 km², e (b) média do desmatamento dos anos 2007 e 2008 igual ou inferior a 60% da média do período 2004-2006. Tanto os critérios de entrada quanto de saída (em relação às médias, conforme item 2b acima) foram periodicamente atualizados por portarias do MMA.

Em janeiro de 2008 foram publicados os 36 municípios que integravam a primeira Lista de Municípios Prioritários, parte já da segunda fase do PPCDAm, lançado apenas em 2009. Ainda que representassem somente 6% da área total do bioma Amazônico no Brasil, esses municípios respondiam por mais de 50% do desmatamento ocorrido em 2007 (Casa Civil, 2009). Praticamente todos se localizavam no Arco do Desmatamento, predominantemente nos estados do Mato Grosso e Pará (Figura 3.2).

²³ Portaria MMA nº103, de 24 de março de 2009.

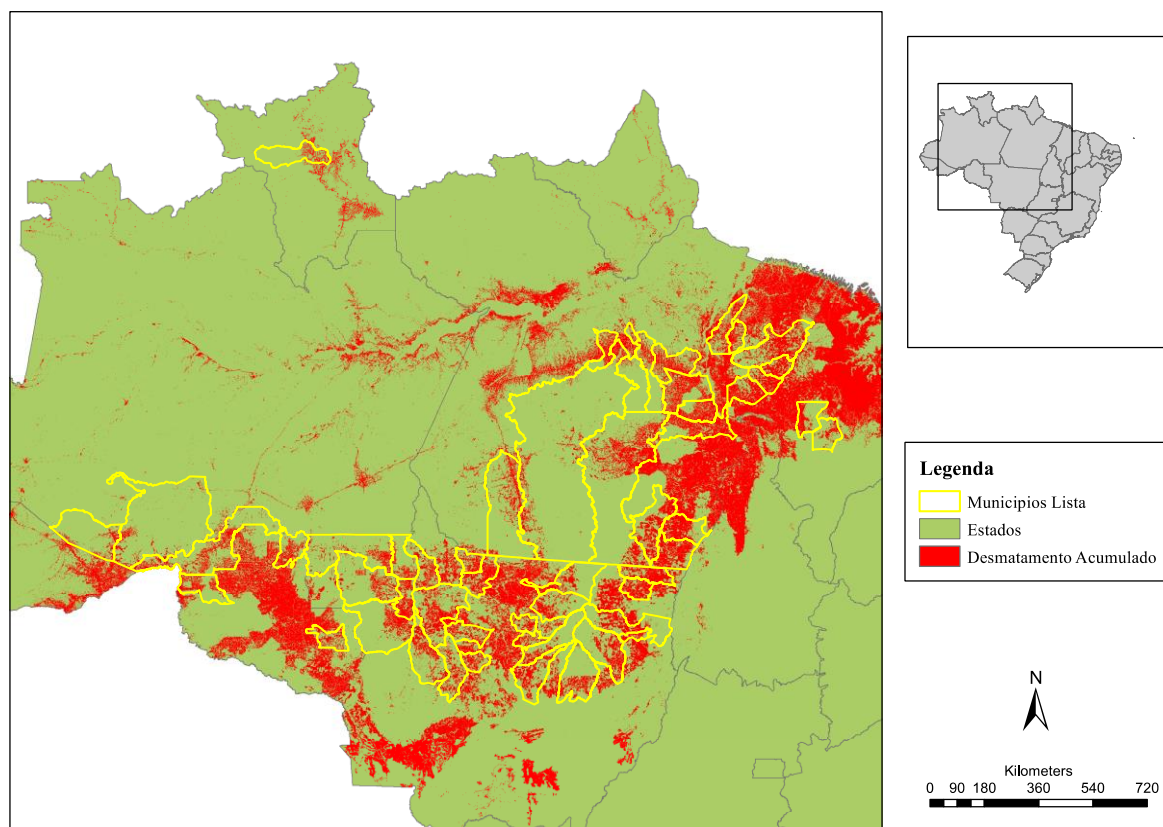


Figura 3.2. Municípios Prioritários. Fonte: Prodes/INPE (2015).

Paralelamente, em fevereiro de 2008 a Resolução nº 3.545 do Banco Central²⁴ alterava o Manual de Crédito Rural para incluir nas exigências de concessão de crédito rural para todo o bioma Amazônia a conformidade com a legislação ambiental, respeito às normas estabelecidas pelo zoneamento estadual e regularidade fundiária.

O esforço do PPCDAm-II de integrar políticas fundiárias, ambientais e econômicas surtiu efeito sobre o desmatamento, mas a contribuição de cada uma dessas frentes foi desigual. Na área fundiária, a baixa adesão de proprietários e posseiros ao recadastramento no INCRA, previsto no Decreto de 2007, levou à adoção do Cadastro Ambiental Rural (CAR, ver Quadro 3.2) como instrumento de

²⁴ Resolução Bacen nº3.545, de 29 de fevereiro de 2008.

identificação das propriedades rurais no lugar do Certificado de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR). Isso se deu porque:

O INCRA não realizou sua competência no recadastramento dos imóveis, e a política ambiental (combate ao desmatamento) não podia ficar refém dessa postura. A regularização ambiental não podia ficar presa aguardando a tão esperada regularização fundiária. Para os fins ambientais, o CAR era uma ferramenta mais apropriada. O MMA tinha que dar uma saída para os municípios. (Entrevista MMA, 26/04/2012)

Mencionado como instrumento da política ambiental federal pela primeira vez em março de 2009, o CAR se inspirava em experiências anteriores no nível estadual e municipal (Quadro 3.2) e já era um instrumento de gestão ambiental no Pará desde 2006. Na prática, a substituição do CCIR pelo CAR demonstrava a dificuldade de resolver a questão fundiária.

O CAR não é um instrumento de política fundiária, e sim de controle e monitoramento da legislação ambiental, diferentemente do CCIR. No momento que a política da Lista deixou de lado o CCIR pelo CAR, ela abriu mão de abarcar a problemática fundiária, passando a adotar um instrumento de monitoramento do cumprimento da legislação ambiental na escala da propriedade.

Estimativas sugerem que apenas 4% das terras na Amazônia são privadas com cadastros validados pelo INCRA; 32% são supostamente privadas mas não têm cadastro; 43% são áreas protegidas e 21% são supostamente públicas fora de áreas protegidas (Barreto, Pinto, Brito, & Hayashi, 2008). De acordo com o Atlas da Agropecuária Brasileira publicado recentemente, 23% das terras paraenses estão sob domínio privado, 51% são áreas protegidas e 10% não tem destinação (Imaflora, 2017). A questão fundiária é historicamente objeto de conflito no Pará e na Amazônia e não será facilmente equacionada (Fearnside, 2001).

Quadro 3.2. O CAR

O CAR foi, em grande medida, um aprimoramento e reprodução de experiências anteriores realizadas nas escalas estadual e municipal. A ideia de registrar as propriedades rurais (a partir do georreferenciamento de seu perímetro, Áreas de Proteção Permanentes (APP) e Reservas Legais (RL)) para fins de fiscalização, monitoramento e licenciamento foi inicialmente implantada pelo Sistema de Licenciamento Ambiental das Propriedades Rurais (SLAPR), desenvolvido pelo estado do Mato Grosso no início dos anos 2000 com apoio do PPG-7. Apesar do SLAPR não ter de fato controlado o desmatamento, em grande medida pela falta de ações de fiscalização, o sistema foi amplamente reconhecido como um caso de sucesso. Ao delimitar os imóveis e suas áreas sob proteção, o sistema permitia que o proprietário regularizasse seu passivo ambiental, o que ao final facilitava a execução da legislação, dando a percepção de maior controle sobre o território (Rajão et al., 2012). Uma outra experiência que se tornou modelo foi o projeto Lucas Legal, no município de Lucas do Rio Verde (MT), que mapeou para fins de regularização as propriedades rurais do município com o apoio da ONG The Nature Conservancy (TNC), setor privado e setor produtivo. Essas e outras iniciativas de mapeamento ambiental, como no Vale do Itajaí (SC), Santarém (PA) e bacia do Rio São Lourenço (MT), contribuíram para a divulgação dos princípios do CAR e sua aceitação em grande escala ao longo dos anos 2000 (Pires, 2013).

Em 2009, foi lançado no âmbito do Arco Verde o Programa Terra Legal, um programa de regularização fundiária com foco nos pequenos produtores e comunidades locais. O objetivo era legalizar áreas de até 15 módulos fiscais (correspondente a aproximadamente 1100 hectares em média) pertencentes à União

ocupadas por posseiros na Amazônia Legal. Esperava-se regularizar cerca de 300 mil ocupações informais; passados 2 anos do Programa haviam sido emitidos 611 títulos (Brito & Barreto, 2011). A concessão do título está condicionada ao cumprimento do Código Florestal, verificado pelo CAR, de modo que requerentes do Terra Legal tendem a desmatar menos (Duchelle et al., 2014; L'Roe, Rausch, Munger, & Gibbs, 2016).

Se a tentativa de promover a regularização fundiária não foi muito bem sucedida, o fortalecimento dos instrumentos da política ambiental contribuiu para a diminuição do desmatamento. Na segunda fase do PPCDAm, o aumento da fiscalização em propriedades dos municípios listados inibiu o desmatamento de 10.653 km² (Arima, Barreto, Araújo, & Soares-Filho, 2014), ainda que as ações de fiscalização fossem mais eficazes para determinados atores e regiões (Börner, Kis-Katos, Hargrave, & König, 2015). O Ibama realizou, em parceria com outras forças coercitivas do Estado (Exército, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública), 649 operações de fiscalização que resultaram em um total de R\$7,2 bilhões aplicados em multa e no embargo de 600 mil hectares com atividades ilegais (Abdala, 2015). Somente em 2008, houve um aumento de 53% nos embargos e apreensões nos municípios listados em relação ao ano anterior, enquanto o aumento foi de 11% para municípios fora da lista (Barreto & Silva, 2010).

A multa, apesar de ser a sanção mais comum, tem um baixo poder coercitivo: entre 2008 e 2013, apenas 10,1% das multas aplicadas em fiscalizações na Amazônia foram pagas, representando 0,2% do valor aplicado (Schmitt, 2015). Isso se dá por motivos que variam desde a incapacidade do infrator em pagar a multa e a dificuldade em encontrar os infratores até a aposta na incapacidade do Estado em cobrar o débito. A utilização de sanções alternativas às multas como embargo da atividade ou

apreensão de bens, fortalecidas pelo Decreto em 2008²⁵, representaram um avanço na punição de infrações (CEPAL, IPEA and GIZ, 2011). Entretanto, por dificuldades operacionais que incluem erros nas informações sobre as áreas embargadas e descompasso entre a resolução do DETER e do Prodes (ver Quadro 3.3), as áreas embargadas representaram apenas 17,9% das áreas desmatadas entre agosto de 2008 e agosto de 2013. As apreensões geram uma descapitalização imediata do infrator, mas entraves com a guarda dos bens apreendidos fazem com que frequentemente o infrator se torne seu fiel depositário, diminuindo significativamente o efeito dissuasório da apreensão (Schmitt, 2015).

Quadro 3.3. Descompasso entre Prodes e DETER

No Quadro 3.1, mostramos que o DETER é um sistema de monitoramento da cobertura florestal por satélite que tem como objetivo emitir alertas diários de desmatamento para que equipes de fiscalização possam ir a campo autuar eventuais infrações. Sua alta resolução temporal, no entanto, tem como contrapartida uma baixa resolução espacial, de modo que só aparecem no DETER polígonos com área mínima de 25 hectares. Já o Prodes (Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite), também desenvolvido pelo INPE a partir de dados do satélite Landsat, produz dados anuais sobre o desmatamento por corte raso na Amazônia, identificando polígonos a partir de 6,25 hectares. Essas informações são geradas com o objetivo de subsidiar ações e planejamento de políticas públicas para a região. No período de agosto de 2008 a agosto de 2013, a relação entre a área desmatada detectada pelo DETER e aquela detectada pelo Prodes foi de 45%, ou seja, menos da

²⁵ Decreto nº6.514 de 22 de julho de 2008.

metade do desmatamento ocorrido pôde ser fiscalizado em tempo real por não ter sido detectado pelo DETER (Schmitt, 2015).

Em uma pesquisa liderada por J. Assunção, foram analisados os efeitos da restrição ao crédito imposta pela Resolução 3.545 do Banco Central sobre o desmatamento nos municípios da Amazônia Legal (Assunção, Gandour, Rocha, & Rocha, 2013). Como as exigências dadas pela Resolução valiam apenas para o bioma Amazônia, os autores puderam comparar as variações na concessão de crédito entre municípios localizados no bioma Amazônia e aqueles que fazem parte da Amazônia Legal mas estão fora do bioma.

Os resultados encontrados pelas análises econométricas indicam que a Resolução levou a uma diminuição da concessão de crédito por bancos oficiais (privados e públicos) e cooperativas de crédito, e análises contra fatuais sugerem que R\$ 2,9 bilhões deixaram de ser emprestados entre 2008 e 2011. Mais ainda, a pesquisa mostra que essa diminuição foi maior nos municípios onde predomina a pecuária e não a agricultura, e foi maior para produtores que acessam linhas de crédito diferentes do Pronaf²⁶. Por fim, os autores concluem que a redução no crédito contribuiu para a queda no desmatamento, deixando de desmatar 2,7 mil quilômetros quadrados de floresta. Os resultados indicam que condicionantes ambientais na concessão de crédito rural podem ser um instrumento eficaz no combate ao desmatamento.

Em 2014, um estudo realizado pelo mesmo grupo de pesquisa concentrou suas análises nos efeitos que a Lista teve sobre o desmatamento. Assunção e Rocha (2014) mostram que a Lista foi eficaz no combate ao desmatamento, mas ao analisar os

²⁶ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é voltado para fortalecer a agricultura em pequenas propriedades; as exigências à concessão de crédito a esses produtores pela Resolução Bacen nº3.545 eram muito menos rigorosas.

mecanismos pelos quais a política atingiu seus objetivos, concluem que as ações de comando e controle foram as responsáveis pela queda do desmatamento nos municípios prioritários. Suas análises econométricas mostram que enquanto houve aumento no número de multas emitidas nos municípios listados (medida de comando e controle), a Lista não teve efeito sobre a concessão de crédito nem produção pecuária e agrícola (sanções econômicas) nesses mesmos municípios no período 2008-2011.

Os dois estudos mencionados mostram que a política de restrição ao crédito foi eficaz no combate ao desmatamento para a Amazônia como um todo, mas não de maneira diferenciada nos municípios prioritários. Nestes, foram mecanismos de comando e controle que tiveram mais força e, em alguns lugares, desencadearam processos internos nos municípios (como o caso de Paragominas que será detalhado no próximo capítulo) e inibiram os atores do desmatamento.

O sucesso das políticas de restrição ao crédito e de fiscalização evidencia duas coisas. Primeiro, que instrumentos de comando e controle são eficazes na redução do desmatamento na Amazônia. Segundo, que a conservação das florestas e a produção rural podem ocorrer simultaneamente, pois ao mesmo tempo que o desmatamento caiu nos municípios prioritários, a área plantada de soja e o rebanho bovino aumentaram, embora essa sustentabilidade dependa da escala de análise (por exemplo, sem contabilizar vazamento para o cerrado) (Arima, Barreto, Araújo, & Soares-Filho, 2014).

3.2.2. O papel das cadeias produtivas

O Decreto 6.321 de 2007 acrescentou à Lei de Crimes Ambientais a responsabilização da “pessoa física ou jurídica que adquirir, intermediar, transportar ou comercializar produto ou subproduto de origem animal ou vegetal produzido sobre

área objeto do embargo”²⁷. Dessa maneira, toda a cadeia produtiva passou a responder pela origem – legal ou ilegal – daquilo que compra, vende, beneficia ou transporta. Na prática, empresas compradoras de produtos agropecuários passaram a selecionar seus fornecedores a partir de uma lista de propriedades embargadas pelo Ibama.

Ainda antes do Decreto, a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC) haviam firmado a “Moratória da Soja”, um compromisso de não comprar soja produzida em área desmatada no bioma Amazônia depois de julho de 2006. O acordo foi uma resposta à crescente criminalização da produção de soja na Amazônia promovida por campanhas do Greenpeace desde 2004, que culminou com protestos contra a Cargill em 2006 (Greenpeace, 2006). Desde então, o acordo voluntário pelo desmatamento zero – que se tornou o primeiro do tipo nos trópicos – tem contribuído significativamente para a redução do desmatamento relacionado à soja (Gibbs et al., 2015).

Em junho de 2008, a partir da nova regulamentação dada pelo Decreto, forças do governo federal apreenderam 3.000 cabeças de gado na Estação Ecológica Terra do Meio, no Pará, que foram a leilão dois meses depois (Barreto & Silva, 2009). Em junho de 2009, o Ministério Público Federal do Pará processou 21 fazendas por produzir em área desmatada irregularmente, e 13 empresas processadoras de carne por comprar gado dessas fazendas. Mais ainda, recomendou a 69 empresas que compravam dessas processadoras que deixassem de fazê-lo se não quisessem ser processadas (Barreto & Silva, 2010). A saída dada pelo MPF paraense para evitar o colapso da economia no estado (já que a maneira mais fácil de evitar complicações seria deixar de comprar carne do Pará) foi a assinatura de Termos de Ajuste de

²⁷ Decreto 6.321 de 21 de dezembro de 2007, Art.13.

Conduta (TACs) pelos frigoríficos, pelos quais se comprometiam a comprar produtos oriundos de fazendas com CAR.

Reforçando a iniciativa, o Greenpeace publicou no mesmo ano um relatório conectando o gado produzido em áreas de desmatamento ilegal recente (eventualmente em fazendas envolvidas com trabalho escravo), grandes frigoríficos, fábricas processadoras, o setor público e empresas mundialmente conhecidas (Greenpeace, 2009). Mais ainda, o relatório “A Hora da Conta”, publicado pela ONG Amigos da Terra analisou as condições e os incentivos da expansão da indústria da carne na Amazônia (Amigos da Terra, 2009). Diante de ameaças de varejistas e instituições financeiras, quatro dos principais frigoríficos do país firmaram um acordo voluntário com Greenpeace, se comprometendo a não comprar carne ou couro produzidos em áreas com desmatamento recente (Barreto & Silva, 2010). As novas exigências dos frigoríficos em relação a seus fornecedores ficaram conhecidas como “TAC da Carne”.

Estudo liderado pela pesquisadora Holly Gibbs mostrou que fazendas pecuárias aderiram ao CAR para poder vender ao frigorífico JBS, maior comprador de gado do país, depois de ele ter assinado o TAC, de modo que o número de fornecedores com CAR saltou de 2% para 96% em quatro anos (Gibbs et al., 2016). Além do CAR, as análises estatísticas evidenciaram que o acordo fez com que o frigorífico favorecesse propriedades onde não havia ocorrido desmatamentos recentes (após a assinatura do TAC, em 2009). Apesar de não envolver toda a cadeia produtiva, o TAC da Carne provocou mudanças de comportamento em frigoríficos e fazendeiros sobre desmatamento e registro da propriedade, demonstrando o poder da atuação conjunta entre governo e ONGs (Gibbs et al., 2016).

3.3. A Lista e a Descentralização: o caso do PMV-Pará

A estratégia do governo federal com a Lista era de engajar os municípios nos esforços de combate ao desmatamento, sem envolver a esfera estadual. Essa mesma estratégia tinha sido utilizada no Programa Bolsa Família, que estabeleceu uma relação direta entre municípios e governo central, fortalecendo o governo federal frente aos governos estaduais (Fenwick, 2009).

A fragmentação e descentralização que caracterizam o federalismo brasileiro dificultam a ação do executivo federal, dado o grande número de atores com poder de veto e a necessidade da adesão de governos subnacionais a políticas propostas por níveis mais elevados de governo. Além disso, a sobrevivência política de congressistas e governadores é em grande parte atrelada à reivindicação de crédito por políticas bem-sucedidas. Assim, evitar o envolvimento dos governos estaduais pelo Programa Bolsa Família foi crucial tanto para contornar a captura do sucesso do programa pelos governadores quanto para garantir que ele tivesse cobertura universal, simplificar e tornar o programa mais eficiente que as experiências anteriores (Fenwick, 2009)²⁸.

Embora ausente na configuração inicial, os governos estaduais entraram logo depois como atores nesse processo, se apoiando nas experiências municipais. Em 2011, a partir da experiência de Paragominas com o Projeto Município Verde (PMV-Paragominas, detalhado no Capítulo 4), o governo do Pará lançou o Programa Municípios Verdes (PMV-Pará). Sob coordenação da Casa Civil estadual, buscava

²⁸ O Programa Bolsa Família foi centralizado no Ministério do Desenvolvimento Social a partir de um desenho operacional simples, o cadastro das famílias foi unificado em um só sistema e o repasse feito através de um cartão eletrônico. Assim, todos os municípios aderiram facilmente ao programa, cujo desenho não envolveu a ação dos estados. Como resultado, a cooperação entre governo central e município foi capaz de executar uma importante política de redução da pobreza no país; para o federalismo, demonstrou que os municípios podem fortalecer o poder do governo central frente aos governos estaduais na implementação de políticas públicas (Fenwick, 2009).

replicar o passo-a-passo criado por Paragominas para combater o desmatamento e fomentar a gestão ambiental municipal.

3.3.1. Incentivos para adesão dos municípios ao PMV-Pará

Como explicado no Capítulo 1, a descentralização de atribuições e competências pode se dar por iniciativa própria, adesão a algum programa proposto por um nível mais elevado de governo, ou imposição constitucional (Arretche, 2000). No caso do PMV-Pará, a estratégia inicial era de induzir os municípios a aderirem ao programa estadual. Para aderir ao PMV-Pará, o município deveria assinar um Termo de Compromisso com o MPF e o termo de adesão ao programa. A adesão significava o comprometimento do poder público municipal em perseguir as sete metas estabelecidas pelo Programa:

- 1) realizar um pacto entre representantes da sociedade civil, organizações locais dos produtores e governo local pela prevenção e combate ao desmatamento;
- 2) criar um grupo de trabalho municipal de combate ao desmatamento;
- 3) cadastrar ao menos 80% da área municipal no CAR²⁹;
- 4) possuir estrutura para monitorar e fiscalizar alertas de desmatamento em campo;
- 5) não fazer parte da Lista de Municípios Prioritários do MMA;
- 6) manter a taxa de desmatamento abaixo de 40 km²;
- 7) introduzir nas escolas noções de educação ambiental (Resolução COGES/PMV nº01/2012).

²⁹ A área cadastrável corresponde à somatória de áreas públicas e privadas (incluindo assentamentos de reforma agrária, territórios quilombolas e APAs federais e estaduais) localizadas parcial ou totalmente dentro dos limites do município, excetuando Unidades de Conservação de domínio público, Terras Indígenas, áreas militares, o perímetro urbano e massas de água a partir de uma determinada escala (Portaria Conjunta SEMA/PMV nº03/2012).

Esses indicadores combinam os critérios para saída da Lista (itens 3, 5 e 6), os instrumentos inaugurados pelo PMV-Paragominas (itens 1, 2 e 4), e ainda alguns dos requisitos para habilitar o município a exercer a suas funções de gestão ambiental estabelecidos pela legislação estadual (estruturação do órgão municipal de meio ambiente, item 4).

Como incentivo, o município recebe benefícios como “desembargo ambiental, incentivos fiscais, capacitações, estruturação das secretarias, realização do CAR, apoio nas regulamentações para a sustentabilidade financeira da gestão ambiental municipal e prioridade na alocação dos recursos públicos estaduais” (PMV, n.d.). No longo prazo, o cumprimento das metas deve promover a segurança jurídica (evitando multas e embargos) e a valorização dos produtos em um mercado cada vez mais exigente.

Inicialmente, o Programa tinha como proposta ser um articulador de políticas, sem recursos próprios e funcionando como um facilitador entre municípios e fontes de recurso. Mas a aprovação de um projeto junto ao Fundo Amazônia no valor de R\$ 80 milhões em 2014 mudou a forma de ação do Programa. Os objetivos do projeto eram (i) viabilizar o acesso dos produtores à regularização ambiental e (ii) estruturar os órgãos ambientais municipais. Com o Programa dotado de recursos próprios, os municípios que aderiram passaram a receber apoio para fazer o CAR em pequenas propriedades, realizar os pactos locais, promover ações de comunicação e criar a base digital do território. As prefeituras receberam equipamentos como laptops, GPS e motos, além de ter acesso a cursos de capacitação, bases de informação e estudos técnicos. Com os recursos do Fundo Amazônia, aumentaram os incentivos para adesão dos municípios, de modo que atualmente os municípios são quem procuram o

Programa³⁰; apenas para o nordeste do Marajó há uma atuação mais propositiva (Entrevista PMV, 22/11/2016).

Entretanto, o interesse nos equipamentos provenientes de recursos do Fundo Amazônia não tem correspondência direta com o aumento da fiscalização, pois o poder municipal frequentemente subutiliza esses recursos e/ou os emprega em outros setores que não o ambiental. Funcionários do PMV-Pará são bastante pragmáticos ao observar esse descompasso entre o que se espera e o que se vê da gestão ambiental municipal. Como disse ironicamente um funcionário de alto cargo do PMV-Pará: “chega em qualquer município e pergunta ao secretário de meio ambiente qual é seu plano de ação. Eles não sabem gastar o dinheiro!” (Entrevista PMV, 22/11/2016). Diante desse cenário, sua postura é dar ao município “a faca e o queijo” para tentar convencer gestores municipais a fazer uma “transição para uma cultura da boa gestão”. Nesse sentido, contrataram consultoria para mostrar que gestão ambiental é rentável e alocam mais de 50% dos recursos do Fundo Amazônia em capacitação (Notas de Campo, novembro 2016).

A rotatividade dos técnicos municipais preocupa tanto funcionários da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS), que também apoia a descentralização, quanto do PMV-Pará. Na prática de campo parte de um curso sobre Licenciamento Ambiental Rural (LAR) em novembro de 2016 oferecido pelo PMV-Pará, tive a oportunidade de conversar com diversos técnicos das secretarias de meio ambiente da região de Belém. Dentre os 9 participantes, ao menos 6 estavam insatisfeitos com o emprego, sendo que um estava esperando ser chamado para ocupar uma outra vaga pública e sair da área ambiental. Dentre os motivos da insatisfação estavam os salários baixos, as condições de trabalho (muitos reclamaram de uma leve

³⁰ 91 dos 108 municípios que aderiram ao PMV-Pará até abril de 2017 o fizeram entre os anos 2010 e 2011. Os municípios que haviam assinado termos de compromisso com o MPF antes mesmo do lançamento do Programa em 2011 foram incluídos nele de forma automática.

caminhada que fizemos para conhecer uma propriedade rural), ou ainda a falta de autoridade que tinham como fiscais ambientais municipais. A respeito da tentativa de regularizar a situação da propriedade pela prefeitura, o produtor rural que visitamos disse: “O documento emitido pelo município de Castanhal é o mesmo que não ter”, evidenciando o descompasso entre a assunção de tarefas pelo município e o reconhecimento formal de sua autoridade por outras esferas de governo (Notas de campo, novembro 2016).

Um importante instrumento do PMV-Pará é a reunião bimestral do Conselho Gestor (COGES), do qual fazem parte secretários de meio ambiente e outros representantes da sociedade civil nos municípios, além de atores relevantes para a governança ambiental na esfera estadual, federal e em múltiplas escalas. O local das reuniões é alternado: uma em Belém, outra no interior. Elas têm duração de um dia e são um excelente espaço de diálogo entre municípios e outras instâncias de governança. Nessas oportunidades são esclarecidas dúvidas sobre normas, discutidos problemas cotidianos e dificuldades de implementação das atividades de gestão ambiental. O formato da reunião favorece o diálogo de maneira horizontal entre representantes dos órgãos municipais e autoridades do PMV-Pará, SEMAS, INCRA, MPF, ONGs, instituições de pesquisa e outros convidados para expor ferramentas de gestão, estudos e experiências.

Outro importante incentivo para os municípios investirem na gestão ambiental é o ICMS-Verde, lançado em 2013. O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços) é um imposto recolhido pelos estados, sendo que 25% do valor arrecadado é repassado aos municípios. Desses, 75% são repassados de acordo com a participação do município na arrecadação, e apenas sobre os 25% restantes os estados podem definir os critérios para a transferência. A partir do ICMS-Verde, 8% do

repassse aos municípios passou a seguir um “critério ecológico” composto por três índices: presença de áreas protegidas, redução do desmatamento e área registrada no CAR. Ainda que essa compensação financeira premie os municípios por seus avanços na gestão ambiental, os recursos provenientes do ICMS-Verde podem ser gastos livremente pelos municípios. Cabe aos municípios desenvolver legislação própria para vincular esses recursos à gestão ambiental, como fez Brasil Novo, município paraense na Transamazônica.

No entanto, a fragilidade da agenda ambiental nos municípios dificulta a alocação desses recursos no setor. Segundo técnico do município de Tailândia, “A vinculação do ICMS-Verde à secretaria de meio ambiente transformaria o status político e a capacidade das secretarias. Com recursos, poderiam investir em capacitação, educação ambiental, construção de viveiro de mudas, etc”. Ainda de acordo com ele, “a iniciativa deveria vir do estado”. Como não o é, estão “ansiosos pela assessoria jurídica prometida pelo PMV” (Notas de Campo, novembro 2016).

3.3.2. A SEMAS, o PMV e a descentralização no Pará

A Resolução nº120/2015 mudou significativamente a lógica da descentralização no estado do Pará. A normativa então vigente, Resolução nº116/2014, estabelecia que os municípios que cumpriam os requisitos para serem habilitados deveriam solicitar à SEMAS o Atestado de Órgão Ambiental Capacitado. A Resolução de 2015 inverteu essa lógica: os municípios que *não* têm condições de exercer a gestão deveriam notificar a SEMAS e solicitar a competência supletiva do estado.

Além disso, se na Resolução nº116 os critérios para qualificar o município para a gestão ambiental eram especificados ³¹, eles foram substituídos por uma

³¹ A Resolução nº116/2014 estabelecia que nos com população inferior a 20 mil habitantes, a equipe técnica deveria ter no mínimo 7 profissionais para exercer a gestão ambiental, sendo 4 de nível superior e 3 de nível técnico. Nos municípios entre 20 e 50 mil habitantes, seriam dez funcionários, 6 de nível

recomendação pouco precisa: “possuir quadro técnico próprio ou em consórcio (...) devidamente habilitado e em número compatível com a demanda das ações administrativas para o exercício da gestão ambiental” (COEMA, 2015: inciso I do art.8º). Depois dessa normativa, a SEMAS só vai ao município se ele pedir e a assunção de responsabilidades de gestão ambiental pelo município foi facilitada: a descentralização foi praticamente imposta pela legislação estadual.

A SEMAS também tem a competência de fortalecer a gestão ambiental municipal. Dentro da Diretoria de Ordenamento, Educação e Descentralização da Gestão Ambiental, na SEMAS, há uma Gerência de Articulação e Municipalização da Gestão Ambiental que promove periodicamente “Seminários Integradores”, durante os quais são apresentados e discutidos temas como processos de fiscalização e licenciamento e questões jurídicas, voltado para representantes da gestão ambiental municipal (5 por município, idealmente incluindo representante do Conselho de Meio Ambiente, técnicos e secretário).

Se por um lado há sobreposição nas atribuições entre SEMAS e PMV-Pará, o peso de cada órgão na gestão estadual é diferente. Segundo funcionária da SEMAS, “o PMV tem mais autonomia e recursos que a SEMAS, e também mais força política” frente à SEMAS, que sofre com falta de recursos humanos e tem que assumir tarefas que os municípios não querem para não “ficar mau vistos pela população”, como a fiscalização (Entrevista SEMAS, 24/11/2016). A SEMAS se pauta na legislação e na disponibilidade de recursos do governo estadual para atuar; o PMV-Pará tem muito mais agilidade e flexibilidade na alocação de seus recursos próprios, que caem diretamente no caixa do núcleo executor do Programa (Notas de Campo, novembro 2016).

superior e 4 de nível técnico; naqueles com mais de 50 mil habitantes, 8 de nível superior e 6 de nível técnico, totalizando 14 funcionários.

A diferença mais básica entre a SEMAS e o PMV-Pará é que a primeira é uma Secretaria de Estado, enquanto o segundo é um programa, ligado a um governo que é transitório. A descentralização faz parte da agenda da SEMAS por imposição constitucional; para o PMV, o que se objetiva é “fazer com que município se fortaleça para promover crescimento econômico”, partindo da premissa de que “não vamos conseguir diminuir o desmatamento sem intensificar e agregar valor” à produção local (Entrevista PMV, 22/11/2016 e Notas de Campo). O licenciamento é visto como um “gargalo para o fortalecimento das cadeias produtivas”, que pode ser atenuado com a descentralização da gestão ambiental (Entrevista PMV, 22/11/2016).

3.4. Conclusões

Neste Capítulo, mostramos como os processos de descentralização da gestão ambiental e de fortalecimento da agenda do desmatamento no governo federal ocorriam de forma paralela, mas convergiram a partir da municipalização das ações de comando e controle com a publicação da Lista. A descentralização estava prevista desde a década de 1980, mas a falta de clareza sobre a distribuição de competências fazia com que grande parte das tarefas relacionadas ao controle do desmatamento fossem cumpridas pelo governo federal. Apenas em 2011 foi regulamentada a cooperação entre entes da federação sobre a defesa do meio ambiente, e grande parte das atribuições recaiu sobre o estado.

A agenda do combate ao desmatamento na Amazônia ganhou força marcadamente a partir de 2002. A criação de áreas protegidas ao longo da fronteira do desmatamento reduziu a oferta de áreas públicas e a capacidade do governo federal em monitorar e fiscalizar o desmatamento aumentou significativamente com o DETER. Mudanças no padrão de desmatamento observadas em 2007 levaram o

governo federal a adotar uma abordagem territorial para focar as ações de comando e controle. Para tanto, foi criada uma Lista elencando os municípios prioritários para ações de comando e controle. Ao levar o problema do desmatamento para o município, pretendia-se envolver os atores municipais no tema; no entanto, não foram dados aos municípios os recursos nem o caminho a ser trilhado para conseguir sair da Lista.

Em alguns municípios os atores locais se mobilizaram, buscaram recursos e conseguiram cumprir os critérios para sair da Lista. Inspirado pelo “sucesso” do caso do Projeto Município Verde de Paragominas e até então marginalizado pela estratégia do governo federal, o governo estadual do Pará assumiu protagonismo na política de descentralização. A partir dos mecanismos empregados nessa experiência municipal e dos critérios utilizados pela Lista, criou o Programa Municípios Verdes no intuito de promover a transferência de atribuições da gestão ambiental para os demais municípios do estado. Assim, a política da Lista dos Municípios Prioritários acabou por fortalecer a descentralização da gestão ambiental no estado do Pará e alavancar a assunção de responsabilidades por municípios nessa arena, como veremos no próximo capítulo.

Capítulo 4. Os Municípios diante do desmatamento

A Lista dos Municípios Prioritários desencadeou reações inesperadas nos municípios. Não havia por parte do MMA uma ideia clara de como os municípios reagiriam à entrada na Lista: esperava-se que ao gerar uma crise interna, forças locais se envolveriam na resolução do conflito. Não havia planos de como lidar com os atores municipais, já que não havia relações estabelecidas entre MMA e prefeituras. Não havia caminhos pensados para o município atingir os critérios de saída da Lista: caberia aos atores locais criar suas próprias saídas.

Até hoje, 11 municípios conseguiram sair da Lista, o que constitui 21% do total de 52 que foram inseridos até 2016 (a última atualização da Lista foi em 2013). Neste capítulo, apresentamos e analisamos dez municípios que foram listados, focando nos processos de governança desenvolvidos com o objetivo de atingir as metas e sair da Lista. Desses dez, sete são casos de sucesso, ou seja, de municípios que conseguiram sair da Lista; os outros três são casos em que, apesar de ter havido alguma mobilização, ela ainda não foi suficiente para cumprir os critérios de saída. Em nossa análise utilizamos dados primários coletados por entrevistas e questionários realizados ao longo de diversos trabalhos de campo entre 2010 e 2016, complementados por dados secundários oriundos de pesquisas recentes sobre o tema (Gainer, 2015; Jackson, 2014; Neves et al., 2015; Salomon, 2016) e ainda levantamentos estatísticos de órgãos públicos como IBGE e INPE.

Paragominas, no leste paraense, foi o primeiro município a conseguir trilhar o caminho para sair da Lista. Foi tentando colocar em prática políticas para cumprir as exigências da Lista que lideranças de Paragominas se depararam com dificuldades graves – como a questão fundiária – e elaboraram instrumentos políticos que passaram a ser tidos como um passo-a-passo a ser seguido por outros municípios

(Guimarães, Veríssimo, Amaral, & Demachki, 2011). A partir da experiência de Paragominas, o governo do Pará criou o Programa Municípios Verdes, apresentado no Capítulo 3.

Dada a relevância da resposta de Paragominas à crise, iniciaremos o Capítulo abordando esse caso específico. A análise detalhada do processo pelo qual Paragominas passou para sair da Lista levanta questões-chave a partir das quais olharemos para os outros nove municípios incluídos neste estudo. Analisamos os incentivos para ação, os instrumentos e estratégias adotados, e a composição de atores e organizações na governança. Discutimos depois outros fatores que ajudam a explicar os entraves encontrados pelos três municípios que não conseguiram atingir os critérios da Lista. Terminamos o capítulo com reflexões sobre as questões abordadas.

4.1. O Projeto Município Verde de Paragominas

A entrada na Lista, em janeiro de 2008, foi para o então prefeito de Paragominas, Adnan Demachki, a gota d'água necessária para iniciar uma transformação. Assim que a Lista foi publicada, ele começou a pensar em como sair dela e logo se reuniu com entidades de classe e com a ONG Imazon, que tinha um longo histórico de trabalho em propriedades do município. A partir dessas conversas elaboraram a saída: realizar um pacto, implementar um sistema de monitoramento e fazer o CAR nas propriedades, a exemplo do que a TNC estava fazendo em Santarém (PA) e Lucas do Rio Verde (MT).

Em abril de 2008 a Operação Arco de Fogo, uma ação de fiscalização conjunta entre Polícias Federais e Estaduais, Ibama e Defesa Nacional no âmbito do PPCDAm, chegou em Paragominas (PA). Ao final da sexta semana no município, a Operação tinha aplicado R\$20,9 milhões em multa por infrações ambientais, fechado quatorze

serrarias (das 38 que haviam), apreendido cerca de 7 mil m³ de madeira em tora, 708 m³ de madeira serrada e 105 m³ de carvão vegetal (Almeida, 2008). Para os municípios, isso significou que empresas foram fechadas, proprietários rurais foram multados, pessoas ficaram sem emprego e centenas de fornos de carvão foram destruídos, gerando uma crise na cidade. Como resposta, o setor produtivo se reuniu e criou uma comissão para negociar com o MPF um pacto pelo combate ao desmatamento.

Meses depois, em outubro, com a economia local já prejudicada, teve início a Operação Rastro Negro, também liderada por forças federais, com foco na fiscalização da economia do carvão. Foram destruídos mais de 200 fornos de carvão ilegais, apreendidos 120 m³ de carvão vegetal e mais multas foram emitidas no valor de R\$2 milhões. A apreensão dos 400 m³ de madeira que estavam sendo transportados por 14 caminhões provocou intensa manifestação dos municípios. Manifestantes atearam fogo em veículos do Ibama, depredaram o escritório regional do Ibama e queimaram documentos (Fundo Vale, 2012).

Eles [agentes de fiscalização] iam de ramal em ramal, entrando em todas as propriedades, apreendendo o que podiam. Eles lacravam as madeiras. Um domingo, um líder dos madeireiros fez uma festa para os funcionários dele, com muita bebida. À noite, saíram para rua reclamando, queimaram a sede do IBAMA e decidiram ir até o hotel onde estavam os delegados para queima-los também. Aí o Adnan chegou e conseguiu parar o movimento. Ele pediu que ninguém fosse preso. Na manhã seguinte, convocou uma reunião às 6h da manhã com os madeireiros e colocou na mesa: “Ou a gente adere a esse município verde, ou eu estou fora”. Foi aí que se deu a virada. Logo em seguida, Adnan pegou um avião para Brasília, foi conversar com o Carlos Minc e voltou com ele no dia seguinte em Paragominas. (Entrevista Imazon, 21/10/2011)

Diante da crise, o prefeito foi a Brasília tratar com o MMA como sair da Lista. A necessidade de dar uma saída para o município, somada à baixa adesão e dificuldade de processamento dos Certificados de Cadastro do Imóvel Rural (CCIR)

pelo INCRA, levaram o MMA a substituir a exigência do CCIR pelo CAR³², instrumento mais fácil de ser implementado e que já havia sido colocado em prática por estados e municípios da Amazônia (ver Quadro 3.2 no Capítulo 3). Em Paragominas, sob a liderança do prefeito e com intensa participação do Sindicato de Produtores Rurais de Paragominas (SPRP) 51 entidades paragominenses firmaram um pacto pelo desmatamento zero, incluindo associações de moradores, de produtores e comerciantes, sindicatos, loja maçônica e Lions Clube, poder público municipal legislativo e executivo. Assim, teve início o movimento local para combater o desmatamento, fruto de negociações e diante da ameaça à economia e à autoestima dos fazendeiros, que depois ganhou o nome de Projeto Município Verde (PMV-Paragominas).

A prefeitura sozinha não tinha capacidade técnica nem recursos financeiros para realizar o CAR e lidar com o desmatamento (ainda que o *boom* do desmatamento tivesse sido nas décadas de 1980/90, como mostraremos adiante). Diante da urgência em resolver o problema, não se podia esperar que os proprietários arcassem com os custos do CAR, por volta de R\$ 5 mil/ propriedade. Além disso, seria necessário identificar quem estava desmatando para tentar interferir e eventualmente solucionar a questão do desmatamento. A prefeitura então firmou parcerias com ONGs e com o Sindicato de Produtores Rurais de Paragominas (SPRP).

A TNC se encarregou de realizar o CAR, já que contava com experiências anteriores no Pará e no Mato Grosso e com recursos financeiros próprios, do Fundo Vale e da USAID, para o empreendimento. O Imazon ficou encarregado de realizar um diagnóstico socioeconômico e florestal do município para identificar os vetores do desmatamento, e depois passou a auxiliar no monitoramento enviando relatórios

³² Conforme Portaria MMA nº102 de março de 2009.

mensais com focos de desmatamento detectados pelo Sistema de Alerta do Desmatamento (SAD, ver Quadro 3.1 no Capítulo 3), além de fazer o CAR dos pequenos produtores e capacitar funcionários da prefeitura para interpretar os dados do SAD. O SPRP, cuja diretoria à época incluía produtores rurais interessados em promover boas práticas ambientais, se envolveu diretamente no processo e passou a ser o mediador entre o projeto e os produtores rurais.

A partir do diagnóstico ficou claro que a atividade que respondia pela maior parte do desmatamento era a carvoeira (Pinto et al., 2009). O prefeito então cassou os alvarás de carvoarias e serrarias ilegais, e a prefeitura passou a fazer fiscalizações frequentes para coibir a produção de carvão com madeira nativa. A Lei Municipal nº 722 de 2010 proibiu a supressão de floresta nativa no município e definiu regras para a produção de carvão, como a utilização de madeira de floresta plantada.

Para atingir os 80% de área registrada, grandes propriedades foram priorizadas para a realização do CAR, e em dois anos essa meta já havia sido alcançada. A repressão à produção de carvão se refletiu rapidamente nas taxas de desmatamento municipais, de modo que as estimativas eram de que o desmatamento no período 2008-2009³³ seria de 25 km², ou seja, abaixo dos 40 km² exigidos para saída da Lista. O município já estava no processo de saída da Lista quando foram divulgados os dados oficiais, produzidos pelo Prodes/INPE, indicando que 74,6 km² haviam sido desmatados em Paragominas no período 2008-2009, o que impediria a saída do município da Lista.

O resultado inesperado era decorrente da seleção das imagens utilizadas na análise: o INPE havia encontrado imagens com menor cobertura de nuvens para a região após os dados preliminares terem sido divulgados. Enquanto para o período

³³ Os dados de desmatamento do INPE são geralmente lançados no segundo semestre de cada ano, e se referem ao período de agosto do ano anterior a julho do ano de lançamento.

2007-2008 9,79% da área de Paragominas estava sob nuvens, as novas imagens permitiram uma visão quase total do território no período 2008-2009, com apenas 0,63% coberto. Se uma área tão grande não havia sido analisada no período anterior, como seria possível atribuir todo o desmatamento detectado ao período mais recente? Uma reunião foi chamada entre INPE, MMA e Imazon, na qual foi acordada uma solução técnica: seriam utilizados os dados preliminares, que eram similares àqueles encontrados pelo Imazon e abaixo dos 40 km² exigidos para sair da Lista (Entrevista MMA, 09/04/2014).

Em março de 2010 Paragominas se tornou o primeiro município a sair da Lista do MMA, com 21 km² de desmatamento atribuído a 2009 e cerca de 690 propriedades no CAR, 94% da área cadastrável (Brito, Souza Jr., & Amaral, 2010). Paragominas se tornou assim referência não só para outros municípios por ter criado e implementado o passo-a-passo para cumprir os critérios da Lista (Guimarães et al., 2011), mas também por mostrar que a conservação da Amazônia não prescinde da utilização produtiva da terra, conforme matérias publicadas em jornais e revistas de grande circulação nacional e internacional ('Paragominas é o exemplo a ser seguido', 2012, 'Trees of knowledge: how Brazil is using education, technology and politics to save its rainforest', 2013).

Em novembro de 2010 o Conselho Monetário Nacional abriu uma exceção para os documentos exigidos dos produtores de Paragominas para concessão de crédito rural para as safras 2010/2011 e 2011/2012. No mesmo mês foi assinado um Termo de Compromisso entre o município e o MPF, com a participação do governo do Estado do Pará, Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa) e Ibama, no qual cada parte se comprometia com algumas obrigações, dentre as quais um prazo para que produtores rurais requeressem a licença ambiental para regularizar sua

produção. Em 2011, o governo do Pará criou o Programa Municípios Verdes, no intuito de estimular municípios a assumirem o protagonismo no combate ao desmatamento, a exemplo de Paragominas.

4.1.1. Paragominas: consolidação da elite rural

Paragominas foi fundada em 1965 ao longo da Belém-Brasília (BR-010), a 300 km de Belém e é atualmente a décima maior economia do Pará em termos de PIB (IBGE, 2012). Cinquenta anos após a sua fundação, 44% dos 19,342 km² da cobertura florestal já foi convertida para usos agrícolas, um nível acima da média do desmatamento dos municípios do Pará (23%) (Prodes/INPE, 2015).

A construção da cidade de Paragominas foi financiada com a venda de lotes de uma gleba cedida pelo governo central ao fundador da cidade. Em troca, ele se encarregou de atrair investidores para a região, contando com apoio da SUDAM para investimentos na pecuária (Barros, 2003). Ao mesmo tempo, empresários e camponeses penetravam a região no intuito de ocupar e posteriormente reivindicar terras, ocasionando episódios marcantes de violência (Prado, 2006).

Os migrantes desenvolveram rapidamente uma economia baseada no gado, embora a produtividade tenha declinado após algumas décadas em razão da degradação das pastagens. No final da década de 1980, Paragominas era o principal centro produtor de madeira do Brasil; após apenas uma década, a madeira já era escassa e a maior parte da área florestal já havia sido submetida a pelo menos um ciclo de extração madeireira (Nepstad et al., 1999). Muitos empregados de serrarias ficaram sem trabalho e o município se tornou conhecido pelos altos níveis de violência urbana e rural.

Na década de 1990, uma série de iniciativas foram implementadas com o objetivo de modernizar a produção agrícola paragominense. Médios e grandes

proprietários iniciaram experimentos com a produção de soja, plantação florestal e intensificação da pecuária, envolvendo governos estaduais e instituições de pesquisa e extensão agrícola, como a Embrapa, que abriu um escritório regional no município (Barros, 2003). Isso atraiu investimentos e transformou Paragominas em um centro produtor de grãos e detentor de um dos principais rebanhos bovinos do país.

Em 1996, a mineradora Vale introduziu outra grande mudança econômica na região com a implantação de uma grande mina de bauxita. A exploração começou apenas em 2007, mas desde então tem injetado no município uma média de R\$ 11 milhões por ano (sendo que em 2016 chegou a quase R\$ 35 milhões) pelo repasse da Compensação Financeira por Exploração Mineral (CFEM)³⁴. Em 2010, foi criada uma fábrica de MDF (das iniciais em inglês, Medium-density fiberboard), impulsionando a silvicultura. Atualmente, a construção, o comércio e os serviços são as principais atividades econômicas, sendo que a arrecadação de ICMS pelo município dobrou entre 2009 e 2015, o que sugere um aquecimento da economia local (IBGE, 2012; SEFA, 2016).

O principal vetor de desmatamento de Paragominas foi a pecuária, ocupando principalmente áreas próximas a corpos d'água, planícies arenosas e vales. O desmatamento em terrenos argilosos se intensificou a partir dos anos 2000, com a chegada da cultura da soja e diversificação da produção, e se concentrou ao redor das principais estradas para escoamento da produção (Figura 4.1) (Piketty et al., 2015).

³⁴https://sistemas.dnpm.gov.br/arrecadacao/extra/Relatorios/distribuicao_cfem_muni.aspx?ano=2016&uf=PA

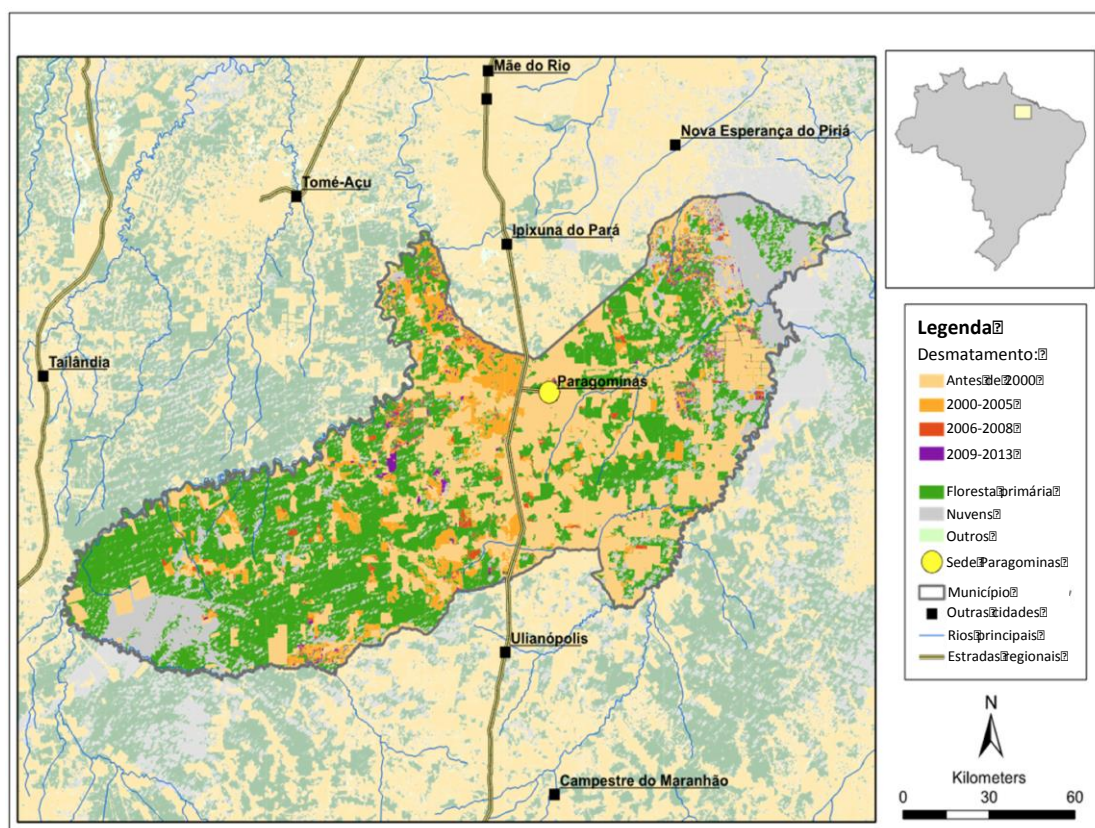


Figura 4.1. Desmatamento em Paragominas 2000-2013. Fonte: adaptação de Piketty *et al.* (2015), baseado em dados do Prodes/INPE.

Iniciativas subsequentes ao PMV-Paragominas têm buscado aumentar a rentabilidade de atividades rurais como forma de evitar a abertura de novas áreas. O Projeto Pecuária Verde, por exemplo, é liderado pelo SPRP em parceria com Fundo Vale, Dow AgroSciences, TNC e Imazon, e tem como objetivo aumentar a produtividade de seis fazendas pecuárias, através de melhorias na pastagem, adequação ambiental da propriedade, boas práticas de manejo animal e valorização dos trabalhadores. A implementação do projeto nessas fazendas tem o objetivo de mostrar que a melhoria nas práticas produtivas não só é possível como rentável, estimulando outros produtores a promover as mudanças em suas próprias fazendas e bancos a financiarem essas iniciativas individuais (SPRP, 2014).

A soja vem ganhando espaço dada sua maior rentabilidade frente ao gado e à presença de grandes grupos do agronegócio em Paragominas e seu entorno. Desde

que saiu da Lista, Cargill, ADM e Bunge se instalaram na cidade, e em 2014 foi inaugurado um terminal fluvial da Bunge em Barcarena, a 270km de Paragominas, prometendo baratear os custos de transporte do grão. Recentemente, a expansão da soja sobre área de floresta aumentou os índices de desmatamento do município, colocando a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente em alerta (Ramos, 2014).

Paragominas abriga ainda a Feira Agropecuária do Pará, um evento organizado pelo SPRP junto com a Faepa. Em 2015, a Feira movimentou cerca de R\$30 milhões em negócios e atraiu 230 mil pessoas à cidade para visitar estandes e participar de eventos ligados à economia e cultura do agronegócio. Assim, ao longo do tempo, Paragominas se consolidou como um polo regional do agronegócio.

Com base no recenseamento do governo brasileiro de 2006, o tamanho médio de propriedade em Paragominas é de 1.325 ha, sendo que quase 90% das propriedades oficialmente declaradas têm mais de 1.000 ha (SIDRA/IBGE/Censo Agropecuário, 2006). Muitos dos grandes e médios proprietários³⁵ vivem nos centros urbanos de Paragominas ou de Belém e têm negócios adicionais na cidade, sendo responsáveis por uma significativa parte da economia local. Esses produtores rurais, alguns dos quais pertencem a famílias que estiveram em Paragominas desde a sua fundação, podem ser considerados a *elite rural local*. O SPRP, que tem 260 membros e é um dos sindicatos mais influentes do Pará, reúne grande parte dessa elite rural local.

Paralelamente à modernização do setor agrícola e pecuário, a história de outros grupos da população rural se desenvolveu de maneira bastante diferente. Os trabalhadores das serrarias que ficaram desempregados com o declínio da atividade madeireira e pequenos agricultores de outras regiões do Pará se dirigiram a grandes

³⁵ Em Paragominas, propriedades médias têm uma área mínima de 220 hectares, e os 15 módulos fiscais que definem uma grande propriedade equivalem a 825 ha.

propriedades abandonadas no final da década de 1990, e muitas delas posteriormente foram transformadas em assentamentos de reforma agrária pelo Instituto de Terras do Pará (Iterpa) ou INCRA. Os meios de subsistência dessas pessoas se baseiam principalmente na agricultura de corte e queima, na pecuária em pequena escala e na produção de carvão vegetal. Dados de 2014 revelam que Paragominas tem 15 assentamentos de reforma agrária, com 2.500 famílias oficialmente registradas (INCRA, 2015). Existem outras 15 colônias de pequenos agricultores fora desses assentamentos onde vivem aproximadamente 900 famílias. Há ainda duas terras indígenas localizadas no nordeste do município que ocupa 5% do território (Pinto et al., 2009).

Dos cerca de 9.000 agricultores familiares³⁶ existentes no município, 5.000 estão representadas pelo Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR). Segundo o então presidente do Sindicato, “o STTR é o advogado do trabalhador”, atuando mais na busca de direitos trabalhistas (como aposentadoria, pensão, licença maternidade) do que diretamente apoiando a produção agrícola por meio, por exemplo, de atividades de extensão rural. Os pequenos produtores dependem de assistência técnica da Emater³⁷ e da prefeitura para manutenção das estradas, que ficam periodicamente intransitáveis.

Já teve projeto para produção de coco, banana, cupuaçu, pimenta-do-reino, e nada deu certo por falta de assistência técnica, mudas de má qualidade e falta de infraestrutura de transporte. Por isso, pequenos estão endividados. E para o pequeno não importa se gira mais comércio ou não, porque está tão longe. (Entrevista STTR, 01/04/2011)

³⁶De acordo com fontes oficiais, “A agricultura familiar tem dinâmica e características distintas em comparação à agricultura não familiar. Nela, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda” (<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-e-agricultura-familiar>).

³⁷ Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará.

A situação de inadimplência impede a concessão de crédito agrícola. Sem acesso a crédito e com assistência técnica deficitária, sobram poucas alternativas para os pequenos agricultores e assentados:

Tem muitas pessoas inadimplentes aqui, por causa do FNO [Fundo Constitucional de Financiamento do Norte], que saiu em 2000. A Emater admitiu que fizeram um erro, pois financiaram antes do assentamento ser estabilizado. Era para plantar abacaxi em consórcio com caju, devia ter uma fábrica em Paragominas. Mais de 100 produtores que acessaram esse crédito hoje estão todos endividados. Não veio transporte, os abacaxis foram apodrecendo e muitas mudas que chegaram eram podres. O caju que trouxeram era lá do Nordeste, nunca produziu. (Entrevista Assentamento CAIP, 06/04/2011)

O favorecimento do agronegócio sobre a agricultura familiar não é novidade na Amazônia. Pequenas propriedades (e assentamentos) frequentemente ocupam áreas mais distantes, com pior acesso ao mercado e solos menos férteis (Pacheco, 2009; Piketty et al., 2015). Além disso, a falta de recursos para investir em novas tecnologias de produção dificulta a adoção de novas práticas agrícolas.

(...) Eu fui na reunião de lançamento do CAR no final de 2010, eles falaram para o pequeno não desmatar mais, que o agricultor deve trabalhar de outra forma, sem queimar, mas eu me pergunto até hoje como vamos fazer isso. Tem um trator de esteira, mas para 1000 famílias. Se ele leva um dia em cada propriedade, nem em 3 anos termina. (Entrevista Assentamento CAIP, 06/04/2011)

É mais difícil para o pequeno parar de desmatar, de fazer carvão. Até eu no ano passado desmatei dois alqueires. Desmatei logo dois porque fiquei com medo que ia ficar mais difícil depois, com a fiscalização. Temos que ser mais capacitados para não derrubar. O governo não preparou ninguém. (Entrevista STTR, 01/04/2011)

Para muitos desses pequenos produtores, deixar de desmatar pressupõe mudanças nas práticas ou nas atividades desenvolvidas na terra. A visão de uma agricultura “moderna”, capaz de promover conservação e alta produtividade, se caracteriza por paisagens simplificadas e homogêneas, sobre as quais se tem elevado controle e previsibilidade. Esse modelo se contrapõe àquele praticado por milhões de

pequenos agricultores nos trópicos. Os sistemas de agricultura de corte e queima comumente praticados por esses grupos envolvem o corte de árvores, uso do fogo, pousio florestal e resultam em complexos mosaicos com capoeiras de diferentes idades e mesclas de áreas produtivas com vários produtos alimentícios (Padoch & Pinedo-Vasquez, 2010).

Apesar da agricultura de corte e queima ser um dos sistemas agroflorestais mais antigos do mundo, a criação da ciência agroflorestal no início dos anos 1970, combinada com a modernização da agricultura pela Revolução Verde, levaram ao desprezo dos sistemas tradicionais de cultivo (Pollini, 2009). A criminalização do uso do fogo penaliza pequenos agricultores em detrimento daqueles que têm capacidade para “modernizar” e intensificar sua produção, ainda que a produção agroindustrial também tenha significativos impactos ambientais, principalmente sobre os solos e os recursos hídricos (Eloy, Aubertin, Toni, Lúcio, & Bosgiraud, 2015). Em um contexto de êxodo rural e diversificação da renda familiar, a restrição a práticas tradicionais como uso do fogo e o apoio à produção agroindustrial tem implicações sobre segurança alimentar, urbanização e concentração da terra (Lapola et al., 2014).

No contexto das mudanças climáticas globais, a preocupação com as emissões de gases de efeito estufa pelo fogo ganhou ainda mais proeminência, ainda que se saiba pouco sobre o balanço de carbono em sistemas de corte e queima (Padoch & Pinedo-Vasquez, 2010). Devido ao aumento da ocorrência de secas extremas na Amazônia (ocasionado pelas mudanças climáticas e agravados pelo fenômeno climático El Niño), o fogo usado no preparo de terras agrícolas pode mais facilmente sair do controle e se alastrar, provocando prejuízos às benfeitorias e à saúde, além de danos ambientais (Berenguer, Morello, & Cammelli, 2016).

Os impactos do fogo são ainda maiores em áreas degradadas, uma vez que essas florestas são mais inflamáveis. Dos 576 pequenos produtores que entrevistamos por conta do projeto RAS em Santarém, Mojuí dos Campos e Paragominas, 91% declararam usar fogo no preparo da terra, e cerca de metade dos entrevistados sofreram alguma perda financeira por incêndio nos 5 anos anteriores (Berenguer et al., 2016). Existem diversas iniciativas com o objetivo de promover o bom uso do fogo, mas de acordo com um representante do Prevfogo, 80% das queimadas feitas com fins agrícolas na Amazônia são feitas sem controle (como leiras e coivara) (Notas de campo, 06/12/2016).

Na perspectiva de um representante da Emater-PA, “o fogo é um mau necessário”, uma vez que a mecanização é inviável para a agricultura familiar pois “o custo de produção aumenta muito”. A posição de uma liderança do setor do agronegócio de Paragominas mostra um ponto de vista diferente: “por que precisa de corte e queima? O que precisa são mudanças nas práticas agrícolas!” (Notas de campo, 06/12/2016). A intensificação é mais intensiva em mão de obra e requer assistência técnica, trator, insumos químicos, e acesso a mercado. Portanto, ela é mais apropriada e dirigida a produtores mais capitalizados (Eloy, Méral, Ludewigs, Pinheiro, & Singer, 2012). Essas diferenças de posicionamento demonstram que o que está por trás do debate sobre o fogo é uma disputa de modelos de conservação e produção (Padoch & Pinedo-Vasquez, 2010).

O modelo que emergiu do PMV-Paragominas não foi o da pequena agricultura de corte e queima, e sim o da intensificação da produção, justificada pela lógica de *land sparing*. Como consequência, a participação de assentamentos no desmatamento aumentou depois da adoção do PMV-Paragominas, enquanto em médias e grandes propriedades ela diminuiu, ou seja, esse modelo não funcionou para os pequenos

produtores. Em 2013, mais de 50% do desmatamento em Paragominas ocorreu dentro dos assentamentos (Piketty et al., 2015). Essa dinâmica evidencia que as alternativas derivadas do modelo PMV-Paragominas não são adaptadas à diversidade dos sistemas produtivos da fronteira, especialmente para os atores menos capitalizados e localizados em áreas mais remotas (Eloy et al., 2012; Gardner et al., 2014).

4.1.2. A construção do Município Verde

Em estudo publicado recentemente (Viana et al., 2016), analisamos os fatores que ajudam a explicar a resposta de Paragominas à entrada na Lista. Para tanto, empregamos o arcabouço teórico desenvolvido por Larson (2003) para analisar a descentralização da gestão florestal (ver Figura 4.1). Ainda que a iniciativa de Paragominas no âmbito da Lista não represente uma descentralização em si (conforme discutido no Capítulo 3), as ferramentas teóricas dessa literatura são úteis para analisar a resposta do município à entrada na Lista.

O esquema teórico apresentado por Larson (2003) evidencia a importância das regras estabelecidas e do papel do governo central. Na esfera local, os fatores que influenciam a resposta são: (1) a *capacidade* do governo de implementar mudanças e interagir com outras esferas de governança, (2) a *estrutura de incentivos* que encoraja a ação local (incluindo fatores sociais, econômicos, políticos e ecológicos), (3) as *ideologias* ambientais e sociais locais, e (4) a interação e *distribuição de poder* entre os diversos atores. Centramos a análise nessas variáveis das dinâmicas locais e, seguindo as recomendações de Pacheco (2004), adaptamos o quadro teórico para incluir também atores não-governamentais envolvidos no arranjo de governança (Figura 4.1).

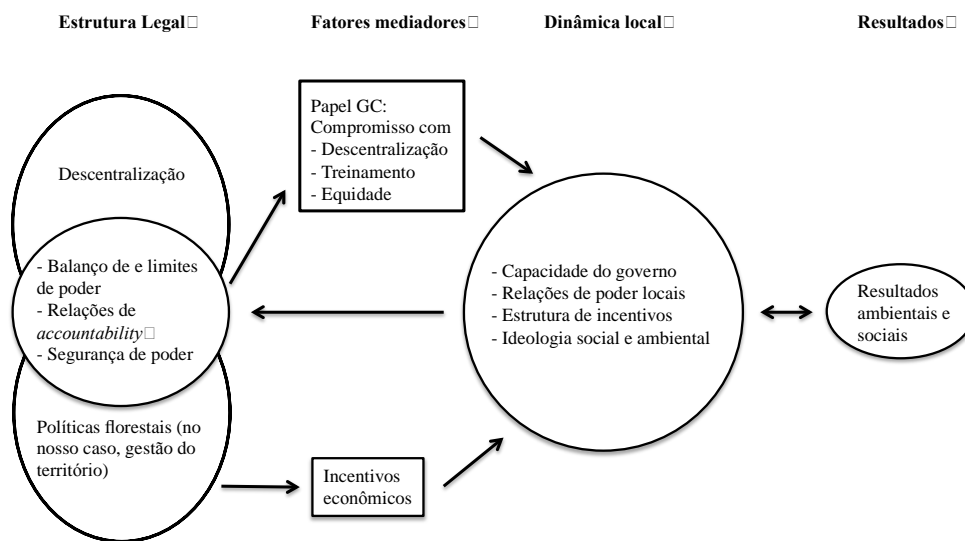


Figura 4.2. Modelo teórico de uma descentralização bem sucedida. Fonte: Larson (2003).

O arranjo de governança criado pelo PMV-Paragominas envolvia a prefeitura, o Sindicato de Produtores, o Imazon e a TNC. Fontes de financiamento como o Fundo Vale também se tornaram importantes ao longo do processo e dando continuidade ao projeto. Essa colaboração permitiu que as capacidades se complementassem, reunindo atores e organizações com habilidades e missões específicas, mas unidos em torno dos objetivos PMV-Paragominas (ver Tabela 4.1). Ao mesmo tempo, houve uma representação muito maior dos interesses de grandes e médios produtores e da população urbana no projeto do que dos pequenos proprietários e dos trabalhadores rurais, ao menos inicialmente.

	Governo municipal	Elite rural local	Atores externos	Resultado da parceria
Atores	Prefeito	SPRP, proprietários médios e grandes	TNC, Imazon, Fundo Vale	Colaboração no PMV-Paragominas
Capacidade	<i>Administração e coordenação</i> Prefeito com habilidade de negociação e gestão, e com conexões com outros níveis de governo e governança	<i>Comunicação e coordenação</i> Legitimidade e liderança do SPRP, capilaridade com produtores médios e grandes	<i>Técnica e financeira</i> ONGs provêm informação, assistência técnica e capacitação à equipe da prefeitura; Fundo Vale financia organizações parceiras	Complementares capacidades para atingir critérios da Lista
Estrutura de incentivos	<i>Política</i> Intensificação do monitoramento e ações de fiscalização do governo federal geram crise social na cidade	<i>Financeira</i> Cumprimento da legislação pode trazer acesso a mercados e atrair investimentos	<i>Social e ecológica</i> ONGs dão apoio a iniciativas inovadoras para cumprir sua missão institucional e ampliar sua influência	Diferentes incentivos combinados sob um conjunto de objetivos compartilhados
Ideologia	<i>Legalista</i> Garantir a conformidade ambiental para proporcionar maior segurança jurídica aos investimentos	<i>Produtivista</i> Elites promovem modelos produtivos compatíveis com conservação para ganhar escala e segurança para a produção, e ainda, possivelmente, obter ganhos como acesso a mercados diferenciados	<i>Ambientalista</i> ONGs levam sua missão e estratégias de conservação para a escala municipal	Tradução à esfera local de um "modelo" de sustentabilidade que visa conciliar objetivos de produção e de conservação
Distribuição de poder e accountability	<i>Responde à população urbana e elite rural local</i> Para sucesso político e reeleição	<i>Responde aos membros e missão do SPRP</i> Produtores médios e grandes buscam aumentar produção e rentabilidade	<i>Respondem à missão institucional e a seus doadores</i> Sistema de prestação de contas difuso e complexo	Nenhuma parte representa pequenos produtores, que se tornam marginalizados na parceria

Tabela 4.1. Diferentes capacidades, incentivos, ideologias e prestação de contas trazidas para o arranjo de governança pelos diferentes parceiros. Fonte: Viana et al. (2016).

As elites rurais locais foram muito importantes para o desenho e implementação do PMV-Paragominas. Membros da elite rural local se envolveram no projeto para defender seus interesses de impulsionar a produção agrícola e acelerar a economia urbana por meio da regularização ambiental, o que não deixou de gerar

benefícios mais amplos para a população como um todo, como o aquecimento da economia e instalação de empresas no município. O papel das elites foi crítico para articular os diferentes grupos que compuseram o arranjo de governança do PMV-Paragominas, bem como para mobilizar uma massa crítica de atores em torno do projeto. Diferentemente de partes da Amazônia em que a fronteira ainda é dinâmica (Gardner et al., 2014), a elite rural paragominense já tinha vínculos estabelecidos com o lugar e grande interesse em melhorar suas condições de vida e de trabalho.

Apesar de todas essas condições favoráveis para a ação coletiva (Putnam, 1996), que não estavam presentes nos demais municípios amazônicos, principalmente naqueles de fronteira ativa, Paragominas se tornou um modelo de “boa governança”³⁸. Nas reuniões do Conselho Gestor do PMV-Pará, era comum ouvir secretários de meio ambiente se referindo à capacidade institucional de Paragominas como uma aspiração, e representantes de Paragominas dando recomendações sobre como enfrentar problemas de implementação nos municípios. Paragominas se tornou o exemplo de sustentabilidade na Amazônia.

4.2. Outros municípios saem da Lista

Como seria de se esperar, outros municípios trilharam seus próprios caminhos para conseguir sair da Lista. Os processos são diferentes não apenas por se tratarem de atores e contextos distintos, mas também porque “atores combinam ideias, recursos e relações de maneiras diferentes” (Abers & Keck, 2013: 121). Assim, ainda que diante dos mesmos incentivos negativos das políticas federais e setoriais, em cada município a mobilização dos recursos necessários para a saída da Lista partiu de e envolveu atores distintos, embora com o objetivo comum de realizar o CAR em 80%

³⁸ Segundo as Nações Unidas, a boa governança tem oito principais características: é participativa, orientada pelo consenso, *accountable*, transparente, sensível ao público, eficaz e eficiente, equitativo e inclusivo, e segue o Estado de Direito (United Nations, 2009).

do território sob domínio privado e diminuir o índice de desmatamento a menos de 40 km²/ano.

Houve também municípios que não se mobilizaram e outros que se depararam com empecilhos que ultrapassavam os limites do município, como os grandes desmatamentos para especulação fundiária em São Félix do Xingu. Aqui analisamos, a partir de dados primários e secundários, o processo de mobilização em dez municípios (ver Figura 4.3), incluindo sete que conseguiram sair da Lista (Paragominas, Querência, Marcelândia, Alta Floresta, Dom Eliseu, Ulianópolis, Tailândia) e três que, apesar de terem se mobilizado, ainda não conseguiram preencher os quesitos exigidos para a saída (São Félix do Xingu, Moju e Rondon do Pará).

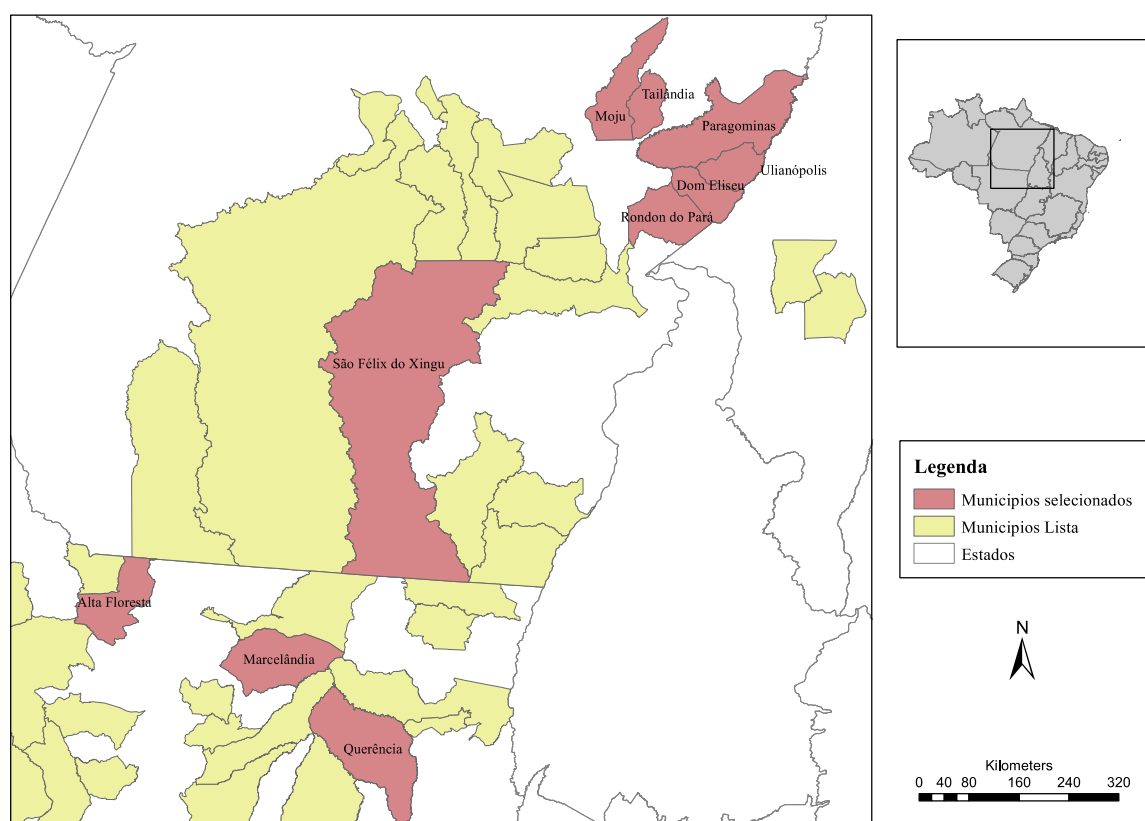


Figura 4.3. Municípios selecionados para análise. Fonte: <http://www.mma.gov.br>, elaboração da autora.

4.2.1. Os municípios

Nossa amostra inclui três municípios do Mato Grosso e sete do Pará (ver Tabela 4.2). São Félix do Xingu se diferencia dos demais por sua dimensão: trata-se do segundo maior município do país, com área equivalente ao dobro daquela da Suíça. Essa característica é frequentemente tida como um dos motivos pelo qual o município ainda não tenha conseguido reduzir o desmatamento a menos que 40 km²/ano, embora tenha reduzido significativamente em relação aos níveis históricos (Figura 4.4). A maior parte do município é área pública, composta por seis Unidades de Conservação (21% do território) e seis Terras Indígenas (52% do território), e os maiores vetores de desmatamento são a especulação fundiária e o avanço da pecuária, duas atividades interligadas.

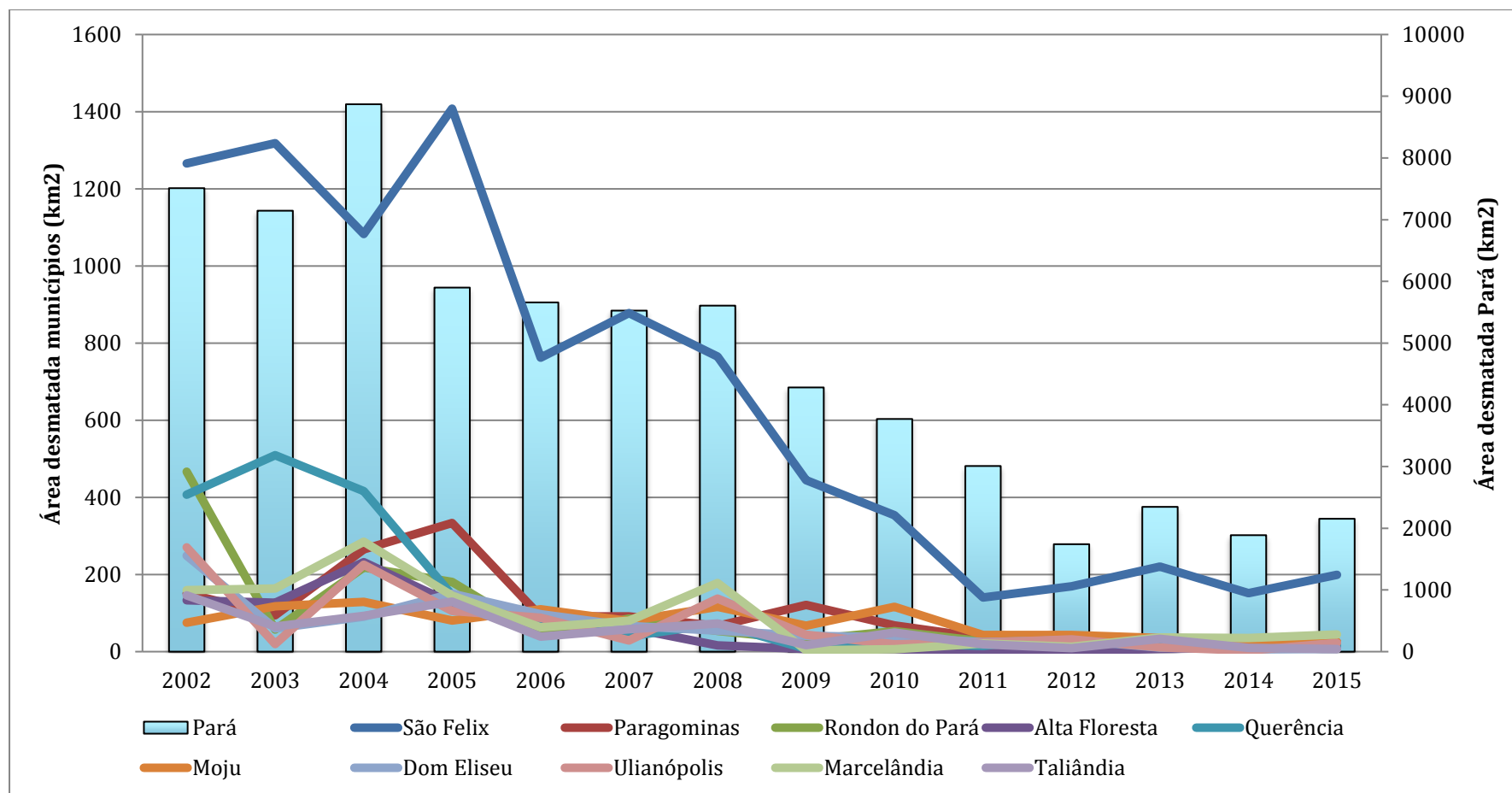


Figura 4.4. Desmatamento por município e no estado do Pará, 2002-2015. Fonte: Prodes/INPE (2017)

Município	UF	Área total (km²)	Cobertura Florestal 2015 (%)	Desmatamento 2014-2015 (km²)	% Área Cadastrada CAR 2016	% Área Protegida	% Assentamento	Saiu da Lista?
Dom Eliseu	PA	5.268	33,78	6,9	83,61	0	2,5	Sim
Moju	PA	9.094	48,05	25,7	69,71	0,96	4,45	Não
Paragominas	PA	19.342	49,26	24,2	90,61	5,23	5,62	Sim
Rondon do Pará	PA	8.246	33,31	18,9	66,80	0,05	4,22	Não
São Félix do Xingu	PA	84.213	72,91	199,2	84,99	72,42	3,71	Não
Tailândia	PA	4.430	44,9	6,7	85,62	0	4,21	Sim
Ulianópolis	PA	5.088	25,81	22,5	90,96	0	11,72	Sim
Alta Floresta	MT	8.976	41,68	8,8	83,13	2,13	0,3	Sim
Querência	MT	17.786	57,98	18,4	96,09	40,8	5,83	Sim
Marcelândia	MT	12.281	69,04	44,9	79,07	12	4,29	Sim

Tabela 4.2. Informações sobre os municípios de interesse. A proporção de área cadastrada no CAR se refere à área cadastrável no município. Áreas protegidas correspondem à porcentagem do município ocupada por unidades de proteção integral, uso sustentável (excluindo Área de Proteção Ambiental) e Terras Indígenas. Fontes: (Bernasconi, Abad, & Micol, 2008; ICV, 2015; PMV, n.d.; Prodes/INPE, 2015; Salomon, 2016).

A área onde hoje se situa a sede do município de São Félix do Xingu começou a ser ocupada por colonos no início do século XX. A chegada da rodovia PA-279 foi antecedida por uma corrida de especulação da terra e de companhias mineiras, de modo que quando a estrada foi finalizada, em 1983, grande parte das terras públicas já haviam sido distribuídas para projetos de colonização privada, projetos de mineração e Terras Indígenas. Os pequenos agricultores que chegaram pela estrada esperando receber um lote se depararam com uma limitada oferta de terras, apesar da aparente abundância, deflagrando frequentes episódios de violência agrária. Organizações ligadas à igreja católica cumpriram importante papel para assistir essas famílias de pequenos agricultores, e sua presença e atuação continua até os dias atuais (Schmink & Wood, 1992).

Moju é, dentre os municípios estudados, o de ocupação mais antiga. A ocupação do atual território de Moju se deu a partir de uma vila situada à beira do Rio Moju com o objetivo de produzir madeira para Portugal, ainda no período colonial, na primeira metade do século XVIII. Junto à Fábrica Real de Madeira se estabeleceram colonos que se dedicavam à agricultura (Batista, 2012). Relacionada a essa ocupação mais antiga e associada à agricultura familiar, a estrutura fundiária de Moju é composta majoritariamente por pequenas propriedades: mais de 90% das propriedades têm até 100 hectares³⁹, sendo que cerca de 65% da população é rural (Figura 4.4). Depois de décadas sem grandes progressos, a chegada das estradas PA-150 e PA-252 nas décadas de 1970 provocaram grandes alterações na economia e na população do município. Esse período foi marcado por conflitos agrários e intensificação da exploração madeireira.

³⁹ De acordo com o último censo agropecuário realizado pelo IBGE, em 2006 (SIDRA/IBGE/Censo Agropecuário, 2006). Ainda que esses dados não sejam retratos fieis da realidade (em Alta Floresta, por exemplo, as propriedades recenseadas correspondem a menos de 60% da área do município), eles são comparáveis entre si, de modo que resultam úteis para análises como a nossa.

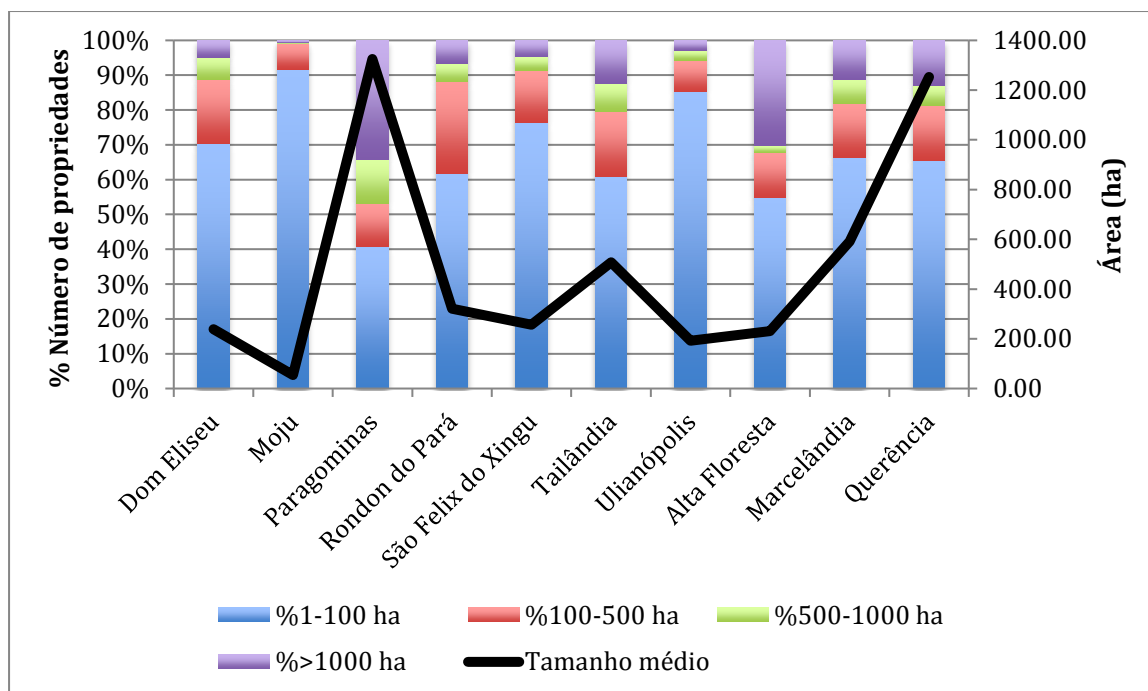


Figura 4.5. Número de propriedades por classe de tamanho e tamanho médio das propriedades por município. Fonte: SIDRA/IBGE/Censo Agropecuário (2006)

A ocupação por não-indígenas em Ulianópolis, Dom Eliseu, Tailândia e Rondon do Pará também está associada à abertura de estradas, sendo que as sedes dos quatro municípios se encontram às margens de rodovias. Em Rondon, os primeiros residentes foram estudantes do Projeto Rondon, mas foi com a abertura da PA-70, em 1969, que o fluxo migratório se intensificou. Conflitos eram muito frequentes na PA-70 e leis eram escritas pela violência. O acesso às terras “desocupadas” proporcionado pelas estradas, aliado aos incentivos governamentais – tanto na forma de incentivos fiscais para grandes proprietários e empresas, quanto de distribuição de terras para pequenos produtores – criaram o ambiente para os conflitos agrários que marcaram a história do Pará (Prado, 2006; Schmink & Wood, 1992).

Em Tailândia, a tentativa do governo do estado de resolver os conflitos fundiários por meio de um projeto de colonização não foi acompanhada de infraestrutura, de modo que os novos colonos logo se frustraram com as dificuldades de acesso ao mercado, financiamento e obtenção de títulos da terra. Assim, a

atividade agrícola que se pretendia desenvolver inicialmente foi logo substituída pela extração madeireira, tornando essa a principal atividade econômica do município. A falta de energia elétrica associada à exaustão das reservas florestais levaram ao declínio da atividade madeireira, ou melhor, à transição para um outro tipo de exploração do setor madeireiro: a produção de carvão vegetal, já no final dos anos 1990 (Prado, 2006).

As histórias de Alta Floresta, Marcelândia e Querência, todos municípios mato-grossenses, se diferenciam desse cenário por sua ocupação ter sido conduzida por iniciativas privadas de colonização. O Projeto Querência foi criado em 1985 e era composto por 881 lotes e chácaras, que foram em sua maioria ocupadas por imigrantes sulinos. Alta Floresta foi fundada em 1976 com o objetivo de implantar uma economia baseada na agricultura também trazendo migrantes do Sul. No entanto, a descoberta de ouro na década de 1980 levou a uma rápida expansão da população, seguida por um declínio em razão da queda do preço do metal. A ocupação de Marcelândia data de 1977 e também atraiu colonos do Sul para lotes criados por uma empresa colonizadora.

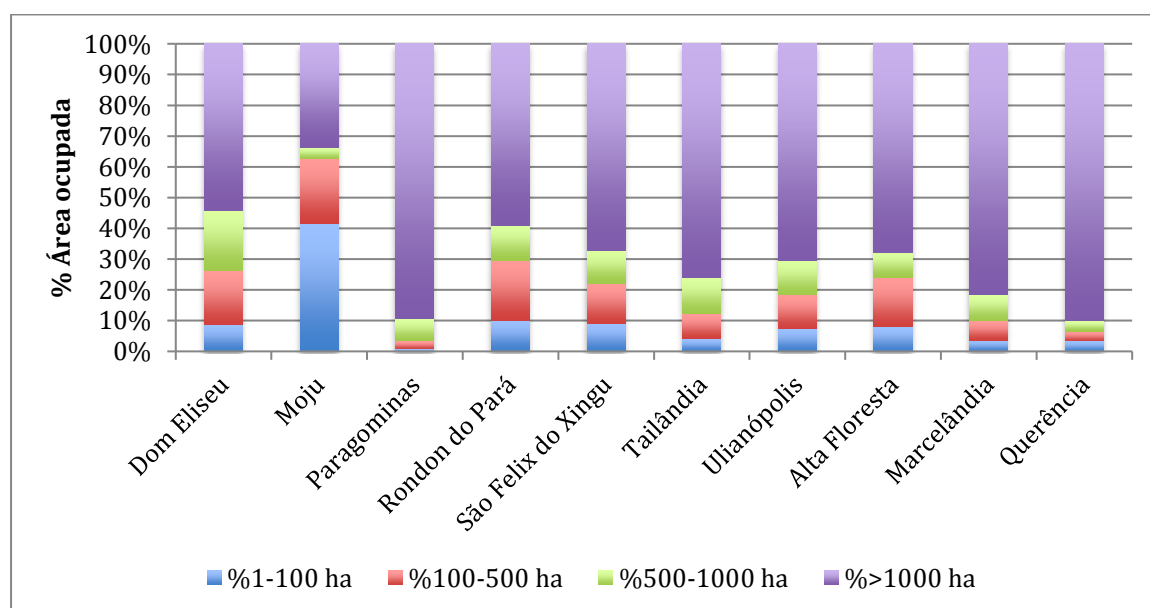


Figura 4.6. Área ocupada por diferentes classes de tamanho de propriedades por município. Fonte: SIDRA/IBGE/Censo Agropecuário (2006).

Na Figura 4.6, vemos que a área de praticamente todos os municípios (exceto Moju) é dominada por propriedades com área maior que 1.000 hectares. Paragominas e Querência se destacam em relação ao tamanho médio da propriedade (aproximadamente 1.300 hectares), demonstrando a predominância de grandes propriedades na paisagem rural. Por outro lado, a Figura 4.5 mostra um número maior de propriedades com menos de 100 ha em todos os municípios, exceto Paragominas. Moju se distingue pela importância de pequenas propriedades e pela área ocupada por elas.

Apesar dos históricos e configurações espaciais diferenciados, nosso interesse aqui é analisar os processos desencadeados nos municípios a partir do momento em que o MMA impôs a eles a agenda do combate ao desmatamento. A saída da Lista exigiu uma ação coletiva por parte dos munícipes em torno do registro do uso da terra e do desmatamento em propriedades privadas, temas delicados para serem tratados no meio rural amazônico, que ainda carrega muito da ideologia do pioneiro (Hoelle, 2015). Seria necessário mobilizar os proprietários rurais para fazer o CAR, superando desconfiças de que ao registro das informações se seguiriam multas e sanções, e envolver grande parte da população rural e urbana na agenda do desmatamento.

4.2.2. Construindo a governança municipal para sair da Lista

A emergência de sistemas de governança ambiental reflete o reconhecimento de que dificilmente um agente sozinho detém todas as capacidades necessárias para abordar as “múltiplas facetas, escalas e interdependências dos problemas ambientais” (Agrawal & Lemos, 2007: 39). De fato, se olharmos desde essa perspectiva para as políticas que desencadearam as iniciativas municipais sobre o desmatamento, fica

claro que foi um conjunto de ações envolvendo diversos setores do governo federal, ONGs e setor privado que exerceram pressão de polícia (PPCDAm) e de mercado (Moratória da Soja e Acordos da Carne) sobre os agentes do desmatamento, suscitando mobilizações no âmbito municipal (Nepstad et al., 2014). Ou seja, atores do poder público, do mercado e da sociedade civil atuantes em diferentes escalas convergiram suas ações para controlar o desmatamento na Amazônia (Hecht, 2012).

Ao instituir a Lista, o governo federal deu a essas sanções, repressões e fiscalizações uma escala territorial: o município. Para deixar de ser alvo de todas essas ações, a saída também tinha que ser na escala municipal.

Criar um programa de governança em um território municipal é um complexo esforço de ação coletiva⁴⁰ (Andersson, 2003). É preciso que os diversos atores – incluindo políticos e funcionários do governo municipal, órgãos do governo central, ONGs, grupos de comunidades rurais, proprietários privados, entre outros – concordem sobre o que constitui um problema e sobre como lidar com ele; depois, é preciso colocar as ideias em prática e definir instituições que garantam que todos cumpram o acordado (Ostrom et al., 2001).

No contexto dos municípios estudados, era necessário convencer grande parte dos proprietários rurais a fazer o CAR e parar de desmatar, o que poderia significar mudanças nas práticas costumeiras ou até na atividade produtiva (como no caso do carvão). Dentre as dificuldades a serem superadas, estavam (i) o acesso à informação (uma vez que era necessário ter um mínimo de entendimento do projeto para poder aderir a ele) e a desconfiança em relação a iniciativas e atores ligados às questões ambientais, e (ii) a falta de capacidade técnica e financeira das prefeituras.

⁴⁰ Uma situação de ação coletiva ocorre quando atores se associam para produzir algo de valor em conjunto que seria de difícil construção por um ator isolado (Ostrom, Gibson, Shivakumar, & Andersson, 2001).

Na visão de um importante funcionário do MMA, os municípios que conseguiram essa ação coletiva tiveram “liderança e conjuntura favoráveis” (Entrevista MMA, 26/04/2012). Essa análise aponta para a importância de atores, mas também de fatores contextuais. Dentro da vasta literatura sobre mudanças institucionais, existem autores que atribuem maior peso a aspectos estruturais na produção de um ambiente propício a mudanças, outros dão ênfase à maneira como ideias e cognição influenciam a ação política e um terceiro grupo dá mais atenção à agência dos atores (Abers & Keck, 2013). Aqui, entendemos as questões estruturais como pontos de partida potencialmente limitantes (como a enorme dimensão do município de São Felix ou as numerosas pequenas propriedades de Moju, como veremos mais à frente) ou favoráveis para a ação, mas não impeditivos para que atores possam colocar em prática soluções e políticas públicas inovadoras.

Para Neves (2015), o alcance das metas estabelecidas pela Lista só foi possível pela criação de “coalizões multissetoriais” (que aqui denominamos “arranjos de governança”) que reuniam governo municipal, sociedade civil, setor produtivo local, ONGs e instâncias dos governos estadual e federal sob liderança de atores locais. Os municípios criaram assim arranjos institucionais entre diferentes níveis de governança para conseguir superar os desafios da ação coletiva, transformando a escala de ação: ao invés de se limitar aos atores municipais, os sistemas de governança criados envolveram atores de diversos setores e níveis. Isso não retira a importância dos governos locais, pelo contrário, demonstra que as capacidades técnicas e financeiras do governo local são secundárias frente aos incentivos que os atores recebem para atuar em uma dada questão (Andersson & Ostrom, 2008).

No caso de Paragominas, Viana *et al.* (2016) defenderam que a aliança criada entre elite rural e o governo local foi crucial para articular as parcerias capazes de

suprir carências técnicas e financeiras para realizar o CAR e monitorar o desmatamento. Junto com ONGs ambientais atuantes em outros níveis, essas lideranças locais promoveram o “verde” como uma oportunidade de alavancar a economia rural do município. Em um Município Verde, conservação e produção são compatíveis e a regularização ambiental garante segurança jurídica aos produtores, atrai novos investimentos e eventualmente permite acesso a novos mercados (Guimarães et al., 2011). Ao ressignificar a adequação ambiental em sintonia com forças de mercado, o projeto conseguiu a adesão dos proprietários rurais, superando as desconfiças iniciais (Viana et al., 2016).

Estruturamos as análises dos dez municípios a partir das variáveis apresentadas acima: incentivos para ação, construção do arranjo de governança e os diferentes papéis assumidos pelos parceiros para superar as dificuldades de informação, desconfiça e capacidades locais.

4.2.3. Incentivos para a ação

A entrada na Lista taxou produtores e moradores dos municípios de criminosos: as ações de fiscalização algemavam trabalhadores e empresários – pessoas que eram parte do cotidiano e pertenciam à população local – e apreendiam produtos de seus trabalhos. Desde fora, compradores passaram a restringir a compra de produtos oriundos dos municípios listados, querendo dissociar suas marcas ao desmatamento da Amazônia. A sensação primeira em municípios como Alta Floresta, Marcelândia, Paragominas, Dom Eliseu e Tailândia foi de indignação e revolta. A ideia de encarar a entrada na Lista como uma oportunidade de mudar a trajetória do município veio em um segundo momento e em cada caso partiu de atores diferentes.

Em Alta Floresta (MT), frente à presença da Força Nacional na cidade e intensa pressão sobre moradores e setor produtivo local, a prefeita tomou para si as

responsabilidades de atingir os critérios para sair da Lista e conduziu o processo por meio da então criada Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Em Paragominas (PA), o processo também foi em resposta à crise econômica e social instaurada pela fiscalização. Liderado pelo prefeito, contou com amplo apoio do Sindicato de Produtores Rurais. Já em Querência (MT), o impacto da Lista não foi tão crítico (cerca de 40% da área cadastrável já tinha CAR em 2008), de modo que a reação partiu dos grandes e médios produtores mais fruto de preocupações com a imagem do município e sua autoestima do que por operações policiais (Neves et al., 2015).

Em Marcelândia (MT), os embargos e sanções afetaram diretamente a economia urbana e rural. A chegada de um novo juiz à Comarca fortaleceu um processo já em andamento no município de regularização fundiária, liderado por um Grupo de Trabalho com representantes de diversos setores da sociedade local. Em Dom Eliseu, Ulianópolis e Tailândia (PA), a economia também tinha sido afetada pela intensificação da fiscalização, e os Secretários de Meio Ambiente municipais, que haviam sido capacitados pela Operação Arco Verde do governo federal ⁴¹, protagonizaram as ações. Fica evidente, portanto, que o interesse em tirar o município da Lista pode partir de diferentes setores da sociedade ou do poder público.

Mais importante que o setor de onde parte a iniciativa é existir uma liderança que conduza o processo (Entrevista MMA, 26/04/2012). Em seu estudo sobre a municipalização do combate ao desmatamento, Neves *et al.* (2015) apontam a relevância da atuação dos “atores notáveis”, indivíduos que, por seus atributos e/ou trajetória pessoais, exerceram liderança na esfera local ao motivar e conquistar o

⁴¹ Em 2011, a Operação Arco Verde capacitou 150 técnicos municipais e representantes da sociedade civil com o objetivo de fortalecer a gestão ambiental local, promover práticas sustentáveis e contribuir para a transição das economias locais. O curso foi estruturado em 5 módulos e foi oferecidos em seis polos regionais para atender os representantes municipais dos então 43 municípios que estavam na Lista. O programa foi coordenado pelo Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM) em parceria com o Fundo Nacional para o Meio Ambiente.

comprometimento de atores e organizações no processo. Onde não houve essa liderança, como no caso de Moju e Rondon do Pará, o processo para saída da Lista foi mais lento e, portanto, mais suscetível a mudanças no ambiente político. Em todos os municípios que conseguiram sair da Lista, houve lideranças claras que encabeçaram o processo de elaboração e implementação das políticas locais.

Mas o que levou esses “atores notáveis” a liderar esses processos de gestão territorial? Ao fechar serrarias, destruir carvoarias, embargar áreas produtivas e apreender produtos e insumos, em muitos municípios as ações de fiscalização tinham provocado intensos conflitos que chegaram às áreas urbanas, como foi o caso de Alta Floresta, Marcelândia, Tailândia, Dom Eliseu, Tailândia e Paragominas. Nesses lugares, o descontentamento da população com a situação econômica e com a inviabilização dos meios de produção para restaurá-la foram importantes incentivos. Neves *et al.* (2015) apontam para preocupações com a imagem do município e autoestima dos munícipes – quase uma questão de orgulho. Salomon (2016), sobre o caso de Querência, concluiu que “o bolso é que pega”, ou seja, que foram restrições à utilização das terras e à venda da produção que levaram os produtores rurais a liderar o processo, reconhecendo a necessidade de se adequar à legislação (ainda que os passivos ambientais não tenham sido resolvidos).

Nossa amostra sugere que naqueles municípios onde as ações de fiscalização atingiram diferentes setores da economia rural e urbana, houve uma maior pressão interna pela resolução dos conflitos na escala municipal. Nesses casos, o poder público – seja o prefeito, como em Paragominas e Alta Floresta, seja o secretário de meio ambiente, como em Tailândia, Dom Eliseu e Ulianópolis, ou ainda um juiz da Comarca, como em Marcelândia – liderou o processo. Onde as ações de fiscalização foram mais pontuais e a maior pressão partiu das forças de mercado, o setor

interessado se mobilizou para solucionar a questão. Esse foi o caso de Querência, onde médios e grandes produtores lideraram e financiaram a saída da Lista.

Nos municípios em que as ações foram pontuais, mas onde o setor produtivo não se sentiu diretamente afetado pelas forças de mercado, não emergiu nenhuma liderança para conduzir o processo de maneira célere. Esse foi o caso dos municípios que não conseguiram sair da Lista: Moju, Rondon do Pará e São Félix do Xingu. Fatores estruturais e políticos também ajudam a explicar a falta de mobilização nesses municípios, como será mostrado mais à frente. Por ora, é importante ressaltar que nesses lugares não houve pressão interna nem externa fortes o bastante para que a questão da Lista se tornasse prioridade na agenda dos atores municipais.

Essas conclusões corroboram outros estudos sobre o interesse de atores locais em assumir a gestão de recursos naturais. Andersson (2003) mostra, a partir de análises estatísticas, que a existência de incentivos institucionais⁴² fortes são cruciais para que governos municipais assumam funções de gestão no setor florestal. Esses incentivos podem partir da coerção do governo central, de ONGs e atores externos ou ainda de demandas do eleitorado. Nos municípios que analisamos, a liderança (que não necessariamente corresponde ao governo municipal) se desenvolveu como resposta às ações de coerção do governo federal, que por sua vez desencadeou demandas dos municípios, reforçadas em maior ou menor medida por restrições de mercado.

4.2.4. Juntando atores e organizações

Nos sete municípios que saíram da Lista foram criadas coalizões específicas para fazer o CAR e controlar o desmatamento. Esses arranjos de governança eram compostos por atores e organizações locais e extra locais, sempre sob iniciativa e

⁴² Incentivos são entendidos como as compensações e punições percebidas pelos atores como resposta às ações, suas ou de outros. Incentivos são gerados dentro de instituições, que por sua vez podem ser definidas como as regras formais e informais que regem as interações humanas ao restringir o comportamento (Ostrom et al., 2001)

liderança de atores locais. No único caso em que a iniciativa da coalizão partiu de outra esfera, o MMA, em São Félix, a meta do CAR foi atingida, mas o desmatamento continuou acima dos 40 km². Em Moju e Rondon não houve a formação de coalizões para saída da Lista, de modo que a Secretaria de Meio Ambiente municipal se tornou a responsável por promover o CAR e monitorar o desmatamento. Nesses dois municípios houve sucessivas mudanças no secretariado, dificultando a continuidade política, de modo que ainda não conseguiram atingir os 80% de CAR (Entrevista PMV, 22/11/2016 e Entrevista Imazon, 25/11/2016).

As coalizões de interesse são arranjos de governança nos quais os diferentes atores e organizações cumprem diferentes papéis para atingir um objetivo comum – nesse caso, promover a ação coletiva para sair da Lista. Para tanto, seria necessário (i) fazer com que os objetivos e justificativas da iniciativa (CAR e fim do desmatamento ilegal) chegassem a todos os interessados de modo a superar desconfiças e garantir a adesão dos proprietários rurais; e (ii) sanar a falta de capacidade técnica e financeira das prefeituras em realizar o CAR e monitorar o desmatamento.

Promovendo comunicação e superando desconfiças

Para que atores cooperem entre si, é fundamental haver comunicação entre eles (Ostrom, 2000a). É pela comunicação que atores extra locais aprendem sobre as realidades, necessidades e preferências locais, sobre iniciativas já levadas a cabo e sobre oportunidades de somar recursos. Mais ainda, a partir de interações podem se desenvolver relações de confiança, componente essencial do capital social necessário para a ação coletiva (Andersson, 2004; Putnam, 1996).

A importância de espaços de comunicação fica evidente no estudo conduzido por Adams (2010) sobre a aliança entre as elites locais e os Gaúchos em Santarém. Apesar de significativas diferenças entre os dois grupos em relação às conexões com

o mercado, à noção de sucesso, laços pessoais e familiares e hábitos, a crescente interação entre eles permitiu uma aliança em torno de temas como desenvolvimento, desmatamento e justiça social. A partir da comunicação entre os grupos, ficou evidente que ambos compartilhavam uma visão sobre expansão econômica no Pará e a modernização da infraestrutura em Santarém, sobre a reforma agrária e sobre a maneira como organizações ambientalistas retratavam os fazendeiros da região. A aliança entre elite local e os recém-chegados sulistas se estabeleceu ao longo de encontros de diversas naturezas, mas o Sindicato representava uma oportunidade de reunião singular:

Os homens se reúnem (...) nas reuniões do Sindicato Rural e em fóruns públicos relacionados ao desenvolvimento econômico e à política ambiental. Suas ideias compartilhadas sobre a natureza da ameaça a seus objetivos na região e seus argumentos comuns estavam ambos expostos nesses ambientes. No Sindicato Rural sentiam-se mais livres para falar abertamente sobre suas preocupações. A admissão restrita a essas reuniões ajudou-os a excluir os críticos (Adams, 2010: 208; tradução da autora).

Assim como em Santarém, iniciativas e projetos ligados a temas ambientais eram vistos com preocupação pela maioria dos produtores rurais nos demais municípios paraenses. Campanhas lideradas por ONGs como o Greenpeace retrava os agricultores – especialmente sojicultores – e pecuaristas da região como vilões da floresta, e Operações do Ibama tratavam aqueles que estavam “domando a floresta” e “desenvolvendo a região” como criminosos, gerando desconfiança por parte desses atores a qualquer discurso de proteção ambiental. Essa visão fica bem ilustrada pela fala do ex-prefeito e produtor rural de Querência:

Quem melhor cuida da terra do que o produtor que vive dela? Ele é visto como criminoso, destruindo toda a terra, destruindo a água, destruindo a Amazônia. Nas escolas nós fizemos campanha porque as crianças tinham vergonha de dizer que eram filhos de produtores de Querência, porque eram vistos como criminosos. Um homem que na Bíblia é falado bem, o produtor de comida. O produtor de Querência era tratado pior do que o produtor de maconha da Bolívia, da

Colômbia. Vinha pressão dessas ONGs de fora do país. Vinha pressão dos órgãos fiscalizadores. Não é que você não queria se legalizar, você não conseguia se legalizar. (Entrevista citada em Neves et al., 2015: 42)

O desafio de convencer produtores rurais a aderir ao projeto era grande e só foi superado com muita comunicação entre as lideranças políticas e os produtores. Nessa estratégia os Sindicatos de Produtores Rurais foram peça-chave. Dada sua capilaridade entre produtores rurais e seu poder político⁴³, os Sindicatos exerceram papel ativo para a saída da Lista sediando palestras informativas, conversando com produtores, cedendo equipamentos para realização das atividades, e articulando apoio político em outros níveis de governo como deputados e senadores.

As instalações dos Sindicatos de Produtores Rurais se tornaram sede das coalizões e o lugar de troca de informações sobre as iniciativas. Em Alta Floresta, durante os primeiros meses a recém-criada Secretaria de Meio Ambiente funcionou no Sindicato, locus organizacional das iniciativas para saída da Lista. O Grupo de Trabalho que conduziu o processo em Marcelândia também se instalou no Sindicato dos Produtores Rurais. Em Querência, o Conselho de Meio Ambiente, que agregou os esforços para saída da Lista, também ocupou a sede do Sindicato. Em Paragominas, o Sindicato acolheu em sua sede a TNC, responsável por fazer o CAR. Em Dom Eliseu e Ulianópolis, o apoio do Sindicato foi importante para esclarecer os objetivos da iniciativa e persuadir os produtores a aderirem:

Precisávamos que as pessoas entendessem que, se eles fazem coisas como o desmatamento ilegal, todos teremos problemas... Se um deles cria esse tipo de situação, toda a cidade vai sofrer. (ex-presidente do Sindicato de Produtores de Dom Eliseu, citado em Gainer, 2015: 4; tradução da autora)

⁴³ Os Sindicatos de Produtores paraenses estão reunidos na Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa), que por sua vez está associada à Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), entidade que defende a “classe produtora rural” em nível nacional, conforme será discutido no Capítulo 5.

Foram também feitas reuniões tanto na cidade quanto nas comunidades rurais, levando as discussões para os mais diversos setores da sociedade rural e urbana, desde lojas de Maçonaria, Igrejas e associações de bairro até sindicatos, comunidades rurais e empresas. Mesmo em São Félix, um território enorme com comunidades de difícil acesso, representantes da coalizão fizeram dez audiências públicas na zona rural para falar sobre os benefícios de realizar o CAR, reduzir o desmatamento e sair da Lista.

Em Paragominas:

Comecei a procurar apoio nas entidades. A primeira foi a dos produtores rurais. O Carminatti era o presidente, hoje é o Mauro. Ele aderiu à ideia e nos sentamos para tentar encontrar outras formas de trabalhar. Juntos, procuramos o Florestal e depois o Comércio. Depois de ter juntado aqueles formadores de opinião, reuni todos os outros numa reunião que durou quatro horas. Contamos com 51 entidades: associação de bairro, Lyons, Rotary, Maçonaria. Nessa reunião, decidimos lançar o Pacto pelo Desmatamento Zero. (ex-prefeito Adnan Demachki, entrevista, 2014, citado em Neves et al., 2015: 62).

Fizemos muitas reuniões, e também boca a boca, virou uma onda. Também entrou na mídia, ela sempre falava bem, fazia reportagens mostrando as alternativas. Enquanto fomos aderindo ao processo, os outros ficaram tímidos. Hoje, não encontram mais pessoas que falam que está errado. Se tiver um problema hoje, alguém desmatando, tenho certeza que reúno 15 pessoas e as 15 vão lá para falar com o cara. (Entrevista SPRP, 28/03/2011)

Se os Sindicatos patronais se tornaram o centro dos esforços para a ação coletiva, as parcerias com ONGs ambientais foram importantes na construção da visão de compatibilidade entre produção e conservação. A atuação de ONGs ambientais nos municípios onde houve mobilizações espontâneas (Paragominas, Querência, Marcelândia e Alta Floresta) já tinha uma história, de modo que é possível supor que as campanhas e projetos desenvolvidos ao longo do tempo foram importantes para a abertura dos produtores à ideia de regularização ambiental, bem como para a participação de ONGs na governança das iniciativas. No entanto, ainda

que a atuação de ONGs ambientais não fosse novidade, nem por isso sua relação com o setor produtivo era tranquila.

Em Querência, antes de 2008 já tinham atuação as organizações IPAM, Aliança da Terra e GRPAFF⁴⁴, mas foi o Instituto Socioambiental (ISA), presente no município desde 1994, que cumpriu papel ativo para a saída da Lista. À época, as relações entre ISA e produtores estava fragilizada pois produtores acreditavam que o ISA estava por trás de uma tentativa de expansão de Terras Indígenas, chegando a chamar publicamente a organização de “lobo em pele de cordeiro” (Neves et al., 2015: 45).

A aproximação se deu a partir da iniciativa de grandes produtores locais, preocupados com a imagem do município e com as restrições às vendas de sua produção. Após almoços e reuniões entre representantes da ONG, grandes fazendeiros e poder público local, foi criada uma ponte que permitia ver que a participação do ISA no projeto, como alguém que tinha conhecimento técnico necessário para atingir as metas, era uma peça importante. Como dito por um grande proprietário de Querência e uma das lideranças da coalizão:

Falei para eles [ISA], o que a gente tem em comum? É querer tirar o município da lista, pode ser uma oportunidade pra fazer uma ação bacana, não só para inglês ver, uma ação que traga impacto, os próprios produtores já tinham percebido que era bom preservar as APP. Acho que não foi só o embargo que fez pensar, foi uma mudança de mentalidade da humanidade mesmo, da mídia, a própria campanha da ONG. (Entrevista realizada em dez/2013 citada em Neves et al., 2015: 48)

Aqui entra uma variável regional que merece ser destacada. Os três municípios Mato-Grossenses (Alta Floresta, Marcelândia e Querência) estão localizados na bacia do Rio Xingu, área de alto interesse de conservação e com forte

⁴⁴ IPAM: Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia; GRPAFF: Grupo de Restauração e Proteção à Água, Flora e Fauna

atuação das ONGs ambientais Instituto Centro de Vida (ICV) e ISA, que inclusive já atuaram como parceiras em alguns projetos de abrangência regional. Presentes na região desde a década de 1990, alguns desses trabalhos tinham envolvido organizações municipais no planejamento e gestão territorial, como no caso da construção das Agendas 21 Local. Assim, independente de qualquer desconfiança que houvesse por parte dos produtores, essas organizações haviam construído uma reputação a partir de seu trabalho técnico.

Essa relação também já existia em Paragominas. O IPAM e o Imazon começaram a trabalhar em Paragominas no início da década de 1990. O próprio surgimento do Imazon se deu a partir de pesquisas sobre manejo florestal sustentável em algumas fazendas cujos proprietários se tornariam depois importantes atores na construção do Município Verde.

O processo de Paragominas é muito diferenciado de qualquer outro. A fazenda Vitória por exemplo, e outras foram objetos de pesquisa para a Amazônia inteira. Daniel Nepstad pesquisava lá. O Imazon surgiu por causa do Christopher Uhl que também pesquisava lá. Foi um berço de pesquisas com a flora, muitos pesquisadores trabalhavam em Paragominas. (Francisco Fonseca, coordenador TNC, entrevista, 2014, citado em Neves et al., 2015: 61)

O então prefeito Adnan sabia a quem recorrer para formular uma solução. Ele foi conversar com um pesquisador do Imazon e dessa conversa surgiu o embrião do arranjo de governança que sustentaria o futuro projeto Município Verde:

Conhecia o Adnan, já tinha encontrado com ele rapidamente (...). Já tínhamos feito um trabalho lá, mas estávamos focados em outras coisas. Eles nos procuraram e terminamos tendo uma conversa rápida num sushi, onde o Adnan nos disse que tinha esse problema. (...) Então pensamos em três coisas: um, pactuar, porque (...) não temos sistema repressivo para dar conta disso, não somos capazes e só vamos conseguir fazer isso se tivermos um mecanismo, capital social instalado, e que vocês cobrem um do outro. Dois, ter um acompanhamento, um monitoramento mensal. (...) isso é um elemento de fiscalização sobre o próprio pacto. Se alguém não estiver cumprindo, você tem os elementos na mão que vai contrapor a fala. O pacto acompanhado de um mecanismo de verificação com imagens de

satélite dá um poder de verificação enorme que ninguém tinha testado antes. (...) E o Cadastro Ambiental Rural, porque a gente precisa descobrir quem são os proprietários lá. Isso era um instrumento novo e falamos de talvez trazer a TNC, uma instituição que já estava trabalhando com isso. (Beto Veríssimo, Imazon, entrevista, 2014, citado em (Neves et al., 2015: 62)

Ainda que existisse a conexão entre algumas lideranças de Paragominas e ONGs ambientais, nem todos os proprietários do município compartilhavam dessa proximidade:

As parcerias foram uma quebra de paradigma, pois ONG e ruralistas não se bicavam naquela época, nem conversavam. E Paragominas quebrou o gelo firmando as parcerias necessárias para resolver o problema dos produtores. (ex-assessor da prefeitura de Paragominas citado em SPRP, 2014: 14)

As parcerias estabelecidas pelas lideranças de Paragominas com ONGs se tornaram parte da “fórmula” para se tornar um município “verde” (Guimarães et al., 2011). Já em 2009, o Imazon e a TNC receberam apoio financeiro do Fundo Vale para implementar suas partes do projeto em Paragominas. Seguindo o êxito do projeto, em 2010 o Imazon conseguiu R\$ 9,7 milhões do Fundo Amazônia para o *Projeto Gestão Socioambiental de Municípios do Pará*, com o objetivo de contribuir para a redução do desmatamento e degradação florestal a partir de ações que visavam mobilizar atores locais e gerar informações para fortalecer a gestão territorial municipal (como o CAR e relatórios mensais de desmatamento). Dentre os onze municípios incluídos no projeto estavam Paragominas, Dom Eliseu, Ulianópolis, Tailândia, Moju e Rondon do Pará.

Apesar dos esforços e dos recursos investidos, a ONG teve dificuldade de atuar em Moju e Rondon – ambos municípios que não conseguiram sair da Lista – dada a falta de interesse das forças políticas locais (Entrevista Imazon, 25/11/2016). Por outro lado, Dom Eliseu, apesar de não ter laços com ONGs, ainda à época da

Lista, anterior ao projeto, tinha um secretário de meio ambiente proativo que se inspirou no exemplo de Paragominas de firmar parceria com organizações externas e buscou o Imazon. Por sua vez, convencido pelo secretário de Dom Eliseu, o secretário de Ulianópolis “pegou carona” e o município também obteve apoio do Imazon (Entrevista Imazon, 19/11/2014). Os dois municípios foram selecionados por um projeto do MMA para receber recursos do PNUD⁴⁵ para realizar o CAR. Em 2012 os dois municípios foram retirados da Lista do MMA.

Em São Félix, a iniciativa das ações para sair da Lista partiu do MMA, que viu no município a oportunidade de fazer um projeto piloto. Tratava-se de um município com governança ambiental precária e um problema fundiário crônico, ou seja, com alto grau de dificuldade para promover a gestão ambiental e territorial. Por isso mesmo, se desse certo, poderia se tornar modelo para os demais municípios da Amazônia. Houve um grande aporte de recursos do MMA (com financiamento da União Europeia) e da TNC, bem como apoio de diversas ONGs locais e externas. Apesar de todos os esforços e de realizado o CAR em 85% das áreas cadastráveis, a falta de adesão de uma significativa parte dos grandes “proprietários”⁴⁶ rurais – engajados na especulação de terras – ainda não permitiu que o desmatamento baixasse aos 40 km² exigidos pelo MMA, ainda que tenha reduzido significativamente.

As experiências de Dom Eliseu e Ulianópolis evidenciam que não era fundamental a pré-existência de vínculos com ações ambientais para que atores locais tivessem papel ativo e promovessem a ação coletiva para sair da Lista. Por outro lado, se olharmos também para as experiências de Moju e Rondon, vemos que a participação ativa de atores locais é essencial para a construção da ação coletiva. O caso de São Félix mostra que sem a adesão da quase totalidade dos responsáveis pelos

⁴⁵ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁴⁶ Aqui usamos aspas porque essa dinâmica de especulação da terra está diretamente associada à grilagem.

imóveis rurais (principalmente os grandes), a ação de muitos pode ser insuficiente.

Formalizando a ação coletiva: os pactos locais

A assinatura do pacto tinha como finalidade reunir diferentes segmentos da sociedade local ao redor de um objetivo comum, como um primeiro passo para a ação coletiva. O pacto é um instrumento de negociação política e foi usado primeiramente em Paragominas para formalizar a adesão da sociedade ao projeto municipal como resposta ao conflito instaurado pela Lista, dando legitimidade ao projeto e facilitando sua execução. Nessa ocasião, em 2008, 51 entidades firmaram o documento, comprometendo-se a não realizar nem apoiar o desmatamento dentro dos limites do município. Com a criação do PMV-Pará, a realização do pacto passou a ser mandatória em todos os municípios partícipes do programa estadual. Segundo o passo-a-passo de como se tornar um município verde (Guimarães et al., 2011), o pacto:

formaliza o compromisso assumido pelas lideranças locais e, ao mesmo tempo, garante legitimidade ao projeto e às metas estabelecidas. O pacto minimiza potenciais conflitos e facilita os trabalhos de campo para a execução das tarefas (p. 23).

À medida que o pacto se tornou uma exigência aos municípios, alguns o fizeram de maneira mais séria – como São Félix do Xingu – enquanto outros fizeram mais pela necessidade de fazê-lo, sem compromisso com o processo que se pretendia alavancar (como em Rondon).

Em São Félix, a construção do pacto teve início com uma primeira audiência pública, em maio de 2011, quando foram elaboradas as diretrizes do documento. Foi também criada uma Comissão, sob liderança da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, para coordenar e acompanhar discussões sobre o pacto feitas em audiências públicas em dez comunidades rurais no município que reuniram cerca de

1.800 pessoas. Assim, em agosto de 2011 foi firmado o pacto pelo fim do desmatamento ilegal e criada uma Agenda Pós-pacto que seria conduzida pela Comissão (agora sob liderança da TNC) reunindo as principais demandas associadas à gestão territorial levantadas ao longo das audiências com a população.

Em Ulianópolis, três dos seis signatários representando a sociedade civil no pacto firmado em 2011 eram igrejas (Plesbeteriana, Batista e Evangélica). Em Rondon, os signatários representavam um amplo espectro da sociedade civil, incluindo setores não ligados ao meio rural como cooperativa de transporte, escolas municipais, organizações de assistência social e igrejas. A participação de alguns setores urbanos não tira a legitimidade do pacto, mas pode ser uma evidência de que o pacto estava sendo firmado sem a construção da ação coletiva que se pretendia com a adoção do instrumento (Entrevista Imazon, 25/11/2016).

A recorrência desses “pactos de papel” foi reconhecido pelo PMV-Pará, de modo que os municípios estão tendo que fazer um “re-pacto”, ou seja, realizar um novo pacto reafirmando o compromisso com as metas estabelecidas no documento (Entrevista PMV, 22/11/2016). Esses “re-pactos” devem ser liderados pelo poder público municipal e o PMV-Pará recomenda que envolva apenas grupos ligados à agenda ambiental e rural. Em Rondon do Pará, um novo pacto foi firmado em março de 2016, dessa vez com 22 signatários ao invés dos 37 anteriores, mas ainda com pouca representação do setor produtivo. Em Paragominas, o “re-pacto” teve 70 signatários, dentre os quais diversos representantes do setor produtivo e sindicato patronal. Os pactos não garantem, mas podem alavancar a ação coletiva.

Municípios mato-grossenses também adotaram instrumentos similares ao pacto institucionalizado pelo governo do Pará. Em Marcelândia, o “Compromisso Socioambiental”, firmado em 2008, documentava a adesão ao projeto municipal por

atores que incluíam os poderes locais, sindicatos, associações e produtores, além de polícias e Ministério Público. Em Alta Floresta, o documento inicialmente chamado “Pacto para o Município Verde” teve seu nome alterado para “Protocolo de Construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável de Alta Floresta” por pressão do setor produtivo, que temia que o pacto acarretaria em restrições ao cultivo de grãos dado o elevado uso de insumos na produção. Com o novo nome, setores produtivos locais se somaram a autoridades estaduais e federais e firmaram o documento (Neves et al., 2015).

Na prática, o pacto visa transformar regras em normas aceita pela comunidade, de modo que no caso de descumprimento da regra o sujeito se torna suscetível a receber sanções formais e a desaprovação dos outros membros do grupo (Ostrom et al., 2001). Ao mesmo tempo, para garantir a adesão de todos ao projeto era necessário abarcar os interesses dos diferentes grupos da sociedade em relação à gestão territorial.

Incluindo outros temas

Para acomodar as particularidades locais, algumas iniciativas para saída da Lista acabaram por incluir questões que estavam além das exigências do MMA, como regularização fundiária, combate a queimadas e conservação de nascentes. Essa estratégia funcionou como um incentivo a mais para a adesão das populações locais aos projetos:

Depois de se reunir com o secretário de meio ambiente de Paragominas, Felipe Zagalo, e sua equipe, Poggi [Secretario de Meio Ambiente de Dom Eliseu] observou que Paragominas enfatizou a emissão local de licenças ambientais - o que não era um requisito para deixar a Lista negra [do MMA] - além do registro no CAR. O processo de licenciamento regulava atividades como a agricultura, e exigia mais informações do que o sistema CAR. Os produtores deviam ter licenças para operar legalmente, e o processo de obtenção de uma licença da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, sediada a cerca de 500

quilômetros na capital Belém, era demorado e caro. Reconhecendo o valor do licenciamento local como uma ferramenta ambiental e um incentivo para os produtores, Poggi fez da emissão de licenças a nível municipal um objetivo a mais longo prazo (Gainer, 2015: 4; tradução da autora).

A mobilização social feita para atingir os objetivos da Lista se transformou em uma oportunidade para encarar problemas ambientais e de gestão do uso da terra que eram latentes em cada município. Em Alta Floresta, o “Projeto Município Verde/Desenvolvimento Sustentável” enfatizou a questão das queimadas e recuperação de nascentes. Em Marcelândia, o “Projeto Marcelândia 100% Legal” incluiu campanhas contra o fogo e articulação entre regularização ambiental e regularização fundiária. O “Projeto Querência Mais” criou a meta de recuperar 100% das APPs, e o “Projeto Pacto Para Redução do Desmatamento” em São Félix do Xingu incluiu entre seus compromissos a regularização fundiária, o desenvolvimento de infraestruturas como estradas e energia elétrica, apoio à produção e gestão de áreas protegidas (Neves et al., 2015).

Provendo capacidades técnicas e recursos financeiros

Conforme mostrado anteriormente, a responsabilização dos municípios sobre sua gestão territorial para o combate do desmatamento não foi acompanhada de transferência de recursos para os municípios nem de um passo-a-passo de como sair da Lista. Dependeria da capacidade dos atores locais encontrar os meios para atingir o objetivo de saída da Lista.

Entendemos “capacidade” como “as ferramentas que permitem alcançar um objetivo”, portanto ela deve ser analisada em relação aos objetivos que se pretende atingir (Ribot, 2004: 59). A falta de capacidade local é apontada na literatura sobre descentralização ambiental como um dos argumentos utilizados por governos centrais

para limitar a transferência de poderes para os governos locais (Andersson, 2003; Ferroukhi, 2003; Larson, 2003). No entanto, na maioria dos casos, a falta de capacidade não é o real motivo de uma eventual má performance dos governos locais: os objetivos estabelecidos por outras esferas podem não ser importantes para a população local (nesse caso o problema está na definição dos objetivos), podem faltar fundos e materiais (que podem ser providos) ou ainda podem faltar habilidades específicas para determinadas tarefas (que podem ser simplificadas ou oferecido treinamento) (Ribot, 2004: 61). A falta de capacidade para atingir um objetivo, então, pode ser entendida como um obstáculo a ser superado.

Diante das limitações técnicas e financeiras dos municípios frente às medidas necessárias para sair da Lista, o mais importante era que as lideranças municipais tivessem “capacidade de interação” (Romeo, 2003: 90). A “capacidade de interação” se define a partir do reconhecimento de que a produção de políticas públicas envolve uma rede de múltiplos atores – autoridades locais, agências centrais, organizações da sociedade civil e setor privado – por meio de mecanismos de participação e parceria. No entanto, essa capacidade de se relacionar com diversos atores não se dissocia da capacidade interna de gestão; elas se fortalecem mutuamente (Romeo, 2003). No contexto de saída da Lista, era importante que as lideranças soubessem a quem recorrer para estabelecer uma eventual parceria.

Cada município se insere em um contexto institucional local específico, composto por um número limitado de organizações. As necessidades de cada município também variam, e a escolha de com quem firmar parcerias depende de um casamento entre as necessidades locais e a disponibilidade de organizações capazes de atender essas demandas. Além disso, em contextos de conflito, atores buscam minimizar os riscos buscando organizações mais estáveis (Andersson, 2013).

Os objetivos iniciais das coalizões eram específicos: construir um consenso em torno do controle do desmatamento ilegal, monitorar o desmatamento e realizar o CAR. Para atingi-los, seria necessário conhecimento técnico (por exemplo de ferramentas de geotecnologias), recursos financeiros (para poder executar as atividades que não estavam previstas no orçamento municipal) e capacidade de mobilização da população rural.

Havendo capacidade de interação, a falta de recursos técnicos, financeiros e/ou de mobilização poderia ser suprida por atores ou organizações não-governamentais. Esse foi o caso em todos os municípios analisados, conforme a Tabela 4.3.

Município	Liderança	Parcerias				Outros parceiros	Projeto Municipal
		Comunicação com produtores	CAR	Monitoramento	Apoio financeiro		
Dom Eliseu	Secretaria Meio Ambiente	Sindicato Produtores Rurais	Empresa contratada pelo PNUD/MMA, Empresa contratada pelo PMV*	Imazon	PNUD/ MMA	SEMAS	-
Moju	Secretaria Meio Ambiente	Sindicato de Produtores Rurais, Sindicato de Trabalhadores Rurais	SEMAS - Pará Rural/ Empresa contratada pelo PMV*	Imazon	Fundo Amazônia/ PMV, Governo do Estado**	SEMAS, PMV	-
Paragominas	Prefeitura/ Sindicato Produtores	Sindicato Produtores Rurais	TNC, Imazon/Emater-PA (pequenos)	Imazon	Fundo Vale, TNC, Imazon	MPF	Projeto Município Verde
Rondon do Pará	Secretaria Meio Ambiente	Sindicato de Produtores Rurais, Sindicato de Trabalhadores Rurais	SEMAS - Pará Rural/ Empresa contratada pelo PMV*	Imazon	Fundo Amazônia/ PMV, Governo do Estado**	SEMAS, PMV, MPE	-
São Félix do Xingu	MMA	Secretaria Meio Ambiente, Adafax	TNC	Imazon	MMA/União Europeia, TNC, Fundo Vale, Fundo Amazônia	Iterpa, Ideflor, Emater, Sema-PA, Grupo Frigol, Bertin, IEB, Funai, Incra, Ibama	Projeto Pacto para Redução do Desmatamento
Tailândia	Secretaria Meio Ambiente	Sindicato de Produtores Rurais, Sindicato de Trabalhadores Rurais	SEMAS - Pará Rural/ Empresa contratada pelo PMV*	Imazon	Fundo Amazônia/ PMV, Governo do Estado**	SEMAS, PMV	-
Ulianópolis	Secretaria Meio Ambiente	Sindicato de Produtores Rurais e Sindicato de	Empresa contratada pelo PNUD/MMA, Empresa contratada	Imazon	PNUD/ MMA, Fundo Amazônia/ PMV, Governo do	-	-

		Trabalhadores Rurais	pelo PMV*		Estado**		
Alta Floresta	Prefeitura/ Secretaria Meio Ambiente	Sindicato Produtores Rurais	Prefeitura (com apoio ICV) (pequenos)	Imazon	Fundo Amazônia	ICV, MPE, Instituto Florestas, Instituto Ouro Verde, Ibama	Projeto Município Verde/Desenvolvi mento Sustentável
Querência	Conselho Meio Ambiente	Sindicato Produtores Rurais	Autofinanciada pelos produtores	Imazon	-	ISA, GRPAFF, Aliança da Terra	Querência Mais
Marcelândia	Grupo de Trabalho	Sindicato Produtores Rurais	Empresa contratada pelo PNUD/MMA	Imazon	PNUD/ MMA	ICV, Juiz da Comarca, MPE	Projeto Marcelândia 100% Legal

Tabela 4.3. Governança desenvolvida nos municípios para atingir os critérios de saída da Lista. Fonte: Neves et al. (2015), notas de campo e entrevistas realizadas para esta pesquisa entre 2014 e 2017. *Notar que os programas ligados ao Governo do Pará (Pará Rural, PMV) somente forneciam apoio ao CAR em propriedades de até 4 módulos fiscais; os demais proprietários deveriam arcar com os custos do registro. **O apoio do Governo do Estado é via contrapartida no projeto do PMV aprovado pelo Fundo Amazônia.

Algumas observações devem ser feitas sobre essa Tabela. Primeiro, que os tempos são diferentes, tanto em relação à entrada na Lista quanto ao início das mobilizações. As iniciativas de Paragominas, Querência, Marcelândia e Alta Floresta começaram logo após a publicação da primeira edição da Lista, em 2008. As ações em Dom Eliseu e Ulianópolis e depois Tailândia vieram em um segundo momento, já com a referência do “modelo” de Paragominas⁴⁷. São Félix faz parte de um terceiro momento, e as mobilizações em Moju e Rondon ainda estão incipientes, em grande medida induzidas pelo PMV-Pará. Em Moju, é possível atribuir parte disso à data em que o município integrou a Lista, conforme Tabela 4.4.

Município	Data de Entrada	Data de Saída
Dom Eliseu	2008	2012
Moju	2011	-
Paragominas	2008	2010
Rondon do Pará	2008	-
São Félix do Xingu	2008	-
Tailândia	2009	2013
Ulianópolis	2008	2012
Alta Floresta	2008	2012
Querência	2008	2011
Marcelândia	2008	2013

Tabela 4.4. Ano de entrada e saída da Lista. Fonte: MMA⁴⁸

Em alguns casos as parcerias foram se sobrepondo e entrando no lugar de outras, pois projetos acabaram, contratos venceram ou metas foram alcançadas. Por exemplo, houve inicialmente uma ação ligada ao programa Pará Rural para realizar o

⁴⁷ Paragominas se tornou um modelo para outros municípios principalmente no Pará, apesar de ter se tornado um caso de sucesso da política da Lista de maneira mais ampla por ter sido o primeiro município a atingir os critérios. O modelo ganhou ainda mais impulso a partir da criação do PMV-Pará, em 2011.

⁴⁸ <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-prevenção-do-desmatamento/plano-de-ação-para-amazônia-ppcdam/lista-de-munic%C3%ADpios-prioritários-da-amazônia> Acesso em 16/05/2017

CAR em Moju, Rondon e Tailândia, que anos depois foi retomado pelo PMV-Pará. Ambos programas abrangeram apenas propriedades de até 4 módulos fiscais; os demais proprietários deveriam arcar com os custos do CAR. Isso, aliás, vale para todos os municípios que recebem apoio do PMV-Pará, que por sua vez utiliza recursos do Fundo Amazônia para contratar empresas privadas a prestarem o serviço do CAR. Praticamente todos os municípios que fazem parte do PMV-Pará recebem apoio para realização do CAR em pequenas propriedades como parte do projeto do Fundo Amazônia (iniciado em 2014).

Na realidade, todo o arranjo foi se reconfigurando nos municípios paraenses a partir da aprovação do PMV-Pará junto ao Fundo Amazônia. A partir de então, uma série de “protocolos” foram adotados. Entre eles, o envolvimento dos Sindicatos de Produtores e de Trabalhadores na comunicação com produtores, embora nas palavras de um funcionário do PMV-Pará “Sindicato [de Produtores] ativo como o de Paragominas ainda estou para ver” (Entrevista PMV, 16/05/17). Ou seja, ainda que na Tabela apareçam os Sindicatos de Produtores e o de Trabalhadores como responsáveis pela articulação com os produtores em Moju, Rondon, Tailândia e Ulianópolis, isso não significa que eles exerçam um papel ativo, mas sim que têm essa atribuição dentro do contexto das ações do PMV-Pará.

A existência de um “projeto municipal” é indicativo de uma maior mobilização no município, pois significa que houve uma mobilização interna para pensar e incluir outros temas ambientais à agenda do desmatamento, como discutido anteriormente. Vale notar ainda a importância que o Imazon ganhou no monitoramento na escala municipal, que pode ser atribuída tanto à tecnologia desenvolvida pelo Instituto quanto pelo financiamento independente recebido para gerar os dados e capacitar técnicos a interpretá-los.

Em suma, podemos diferenciar as ações municipais em três grupos: (i) os que criaram suas políticas e foram proativos na construção de parcerias (Paragominas, Querência, Alta Floresta, Marcelândia), (ii) os que seguiram o modelo de Paragominas e também buscaram parceria (Dom Eliseu, Ulianópolis e Tailândia), e (iii) outros que tiveram grande influência de outras esferas de governo (São Félix do governo federal e Moju e Rondon do governo do Pará via PMV). No entanto, essas categorias não significam que não houve troca e aprendizado entre as experiências pioneiras, nem que os pioneiros e aqueles que os seguiram não receberam apoio de outras esferas de governo. De fato, a iniciativa em São Félix foi fortemente induzida pelo governo federal, mas a diversidade de organizações pré-existente no município fez com que a injeção de recursos se tornasse uma oportunidade de alavancar as ações dessas organizações. Na realidade, o que mais se destaca na Tabela 4.3 é a importância dos arranjos de governança para viabilizar a ação municipal.

4.2.5. Outros fatores que influenciaram a ação municipal

Se por um lado a falta de capacidades técnicas e financeiras podem ser superadas por parcerias, outras questões são de mais difícil solução. As dimensões do município de São Félix, por exemplo, e a distribuição das áreas protegidas dificultam a presença governamental em todo o território. Além disso, diferentemente dos outros municípios paraenses incluídos nesse estudo, onde o desmatamento é majoritariamente associado à expansão produtiva, em São Félix o desmatamento está ligado à especulação fundiária (Entrevista PMV, 19/11/2014). A ocupação da terra se dá pela pecuária extensiva, mas o lucro se dá pela valorização da terra:

Se vocês se lembram, logo que o Minc assumiu e fez aquela megaoperação do Boi Pirata, houve uma fazenda em particular, em São Félix do Xingu, onde foram apreendidas 10 mil cabeças de boi. Era uma área desmatada de 10 mil km² a 200 km da área urbana de São Félix do Xingu, a polícia desceu de helicóptero, fez uma

megaoperação, o ministro veio. Depois disso, foi quase um ano para conseguir alguém para tirar o boi lá de dentro. Ao final das contas, o ministério teve que pagar para tirar o boi, pois nem dando alguém queria ir buscar o boi lá dentro. Por inviabilidade financeira. Você ir buscar a 200 km, em estrada de chão... é mais do que inequívoco que não existia nenhuma equação financeira que sustentasse pecuária naquelas condições. A equação só se fecha quando coloco o preço da terra, quando se coloca a operação da terra (ex-secretário SEMA-PA Valmir Ortega, entrevista, 2014, citado em Neves et al., 2015: 86)

Lidar com esse padrão de desmatamento envolve pessoas que não moram no local e, portanto, requer mais do que mobilização social:

Sim há atores invisíveis e esses são complicados para nós. A primeira questão é que em São Félix o padrão de polígonos é bem maior do que em outros lugares. Tem fazendas de 7 mil hectares, de 8, de 10, 15 mil. São Félix tem muitos polígonos, muitas fazendas que são de deputados e senadores de outros estados. Você nunca vai vê-los lá. A gente não consegue, vai atrás, quer fazer o CAR deles. Sabemos que estão lá em Tocantins, estão em Goiás. O Giovane que está aqui dentro e fez esse trabalho de cadastramento conseguiu localizar vários. Mas eles nunca respondem, estão fora, nunca participam das reuniões. Mas desmatam. Esse é também um problema em São Félix. (Francisco Fonseca, TNC, entrevista, 2014, citado em Neves et al., 2015: 87)

Ainda assim, a mobilização em São Félix surtiu efeito sobre o desmatamento, sobre o CAR e sobre a capacidade de gestão ambiental pelo município. A Secretaria de Meio Ambiente do município conta com 24 funcionários – quase o dobro dos 13 em Paragominas – e em 2014 foi inaugurado o “Observatório Ambiental do município de São Félix do Xingu”, equipado com ferramentas para análises espaciais e com pessoal capacitado para interpretar alertas de desmatamento e realizar o CAR em propriedades de até 4 módulos fiscais (PMV, n.d.; SEMMAS, 2014). No entanto, o desmatamento criminoso exige poder de polícia, e assim o município depende da colaboração dos governos estadual e/ou federal para resolver a questão. Dadas as dimensões e características do território, em 2013 foi encaminhado à Casa Civil um pedido de revisão do critério de 40km² de área desmatada para desembargar o município. O pedido não foi acatado.

Em Moju, a estrutura fundiária composta por numerosas pequenas propriedades e de difícil acesso torna a realização do CAR consideravelmente mais trabalhosa. Um primeiro contrato para fazer o CAR tinha sido por número de propriedades (3.000); um novo contrato com uma empresa privada via PMV-Pará cobra o resultado por área registrada (Entrevista técnico Moju, 23/11/2016). Ao mesmo tempo, em diversas entrevistas foi indicado que falta liderança política para conduzir o fortalecimento da gestão ambiental, além do pouco envolvimento do Sindicato de Produtores no processo (Entrevista PMV, 22/11/2016).

Em Rondon do Pará, a política ambiental foi organizada mais por uma obrigação das circunstâncias do que pela própria vontade do poder público local: “o prefeito não queria, o secretário também não, nem o presidente do Sindicato” (Entrevista Imazon, 25/11/2016). O cenário político do município é um tanto complicado, marcado por cassações e troca do secretariado. O Sindicato de Produtores fez campanha contra o CAR, provocando a resistência de grandes produtores a aderirem ao registro. Recentemente houve mudança em toda equipe da prefeitura, o que significou “começar tudo de novo”; mas, nesse caso, isso é visto com bons olhos (Entrevista PMV-Pará, 16/05/2017).

Fatores econômicos como PIB per capita ou importância do setor agropecuário para a produção de riqueza não são, ao menos nos dez casos analisados, determinantes para explicar a capacidade de mobilização dos municípios (Tabela 4.5). Outros fatores como urbanização ou tamanho da população também não explicam a resposta dos municípios.

Município	População 2016	% População Urbana 2010	PIB per capta 2014 (R\$)	PIB preços correntes 2014 (Mil Reais)	Composição do PIB a preços correntes por setor 2014 (%)			
					Agropecuária	Indústria	Serviços	Impostos
Dom Eliseu	57.251	63.4	8.318,69	461.795	18.1	7.1	68.1	6.7
Moju	78.629	35.9	8.573,68	652.424	23.7	12.9	56.9	6.5
Paragominas	108.547	78.2	19.041,08	2.007.253	10.0	34.1	48.5	7.4
Rondon do Pará	50.46	73.9	9.505,19	470.280	25.8	11.4	57.2	5.7
São Félix do Xingu	120.58	49.4	9.234,05	1.030.823	40.5	9.5	45.1	4.9
Tailândia	79.297	74.0	7.932,27	744.888	7.2	22.0	59.7	11.1
Ulianópolis	55.739	65.8	23.141,25	1.202.327	63.4	11.3	22.6	2.7
Alta Floresta	49.164	86.9	20.853,81	1.040.126	8.9	13.2	66.5	11.4
Querência	16.061	45.8	66.813,96	1.010.293	36.2	5.7	49.2	8.9
Marcelândia	10.639	61.9	19.129,38	212.146	29.2	15.6	48.9	6.3

Tabela 4.5. Dados demográficos e econômicos dos municípios analisados. Fonte: (IBGE, 2012)

A análise dos três casos que ainda não conseguiram cumprir os critérios da Lista evidencia duas coisas. Primeiro, que a configuração do território – incluindo a existência de áreas públicas sob jurisdição federal ou estadual (como no caso de São Félix) e a estrutura fundiária (como em Moju) – influi sobre a capacidade do município em exercer o domínio sobre ele. Segundo, que a vontade política é fundamental para a municipalização do combate ao desmatamento (como evidenciado pelos casos de Moju e Rondon), embora não seja suficiente (como prova a mobilização de São Félix).

Um outro fator pode ainda ter influenciado a ação nos municípios onde havia presença de ONGs e as elites locais estavam mais conectadas com redes mais amplas: a perspectiva de ganhos com a proteção das florestas. Em Paragominas, por exemplo, havia uma grande expectativa de que produtores teriam ganhos financeiros pela preservação e recuperação das florestas em suas propriedades por projetos REDD+ e por acesso a mercados diferenciados para seus produtos.

Houve uma breve iniciativa de REDD+ pela empresa Cikel, mas o projeto não avançou principalmente porque o valor do crédito de carbono não compensava os custos. Em São Félix, o programa piloto de REDD+ iniciado pela TNC teve que mudar de nome para incluir também pequenos agricultores e povos indígenas (uma vez que o termo “REDD+” remetia esses grupos a políticas pouco atrativas), mas ainda assim enfrentou significativos obstáculos em sua implementação (Schneider, Coudel, Cammelli, & Sablayrolles, 2015). A iniciativa em São Félix se tornou um apoio ao registro no CAR, à recuperação de áreas degradadas e à intensificação da produção. O apoio do PMV-Pará se tornou incentivo mais palpável para os produtores, e a articulação formal visando ganhos por REDD+ é hoje liderada pelo estado (Toni, 2011).

Hoje, as recompensas mais promissoras pela conservação da cobertura vegetal estão nas cotas de reserva legal, embora na escala do estado do Pará haja um excedente de reserva legal cinco vezes maior que o déficit (Nunes et al., 2016). Não houve ainda nenhuma diferenciação para os produtos oriundos de municípios com uma “agenda verde”. Como nenhuma dessas expectativas foi cumprida, em conversas recentes com representantes do setor produtivo foi relatado que produtores estão decepcionados com os desdobramentos da iniciativa municipal de Paragominas (Notas de campo, 06/12/2016).

4.3. Conclusões

Neste capítulo, analisamos o processo de formulação e implementação de políticas municipais para realizar o CAR e controlar o desmatamento com o intuito de sair da Lista do MMA de municípios prioritários. Nos dez casos que analisamos, foram formados arranjos de governança para que os municípios conseguissem atingir os objetivos de 80% das áreas registradas no CAR e desmatamento abaixo de 40km²/ano. Os parceiros do poder público municipal eram grupos internos aos municípios (como os Sindicatos) e também grupos externos (como ONGs), além de outras esferas de governo (federal, estadual e Ministério Público). Foi por meio dessas parcerias que os municípios conseguiram superar a falta de recursos e capacidade técnica para lidar com a questão do desmatamento e gestão de terras privadas.

Em Paragominas, a liderança do prefeito e o apoio do Sindicato de Produtores foram fundamentais para articular parcerias e mobilizar a população rural ao redor dos objetivos de saída da Lista. Nas demais iniciativas que partiram dos municípios (Querência, Marcelândia, Alta Floresta, Tailândia, Dom Eliseu e Ulianópolis) os Sindicatos de Produtores Rurais também se tornaram o *locus* de articulação da

governança para sair da Lista. Dada sua capilaridade com produtores rurais, os Sindicatos foram fundamentais para mobilizar a adesão às iniciativas municipais. A predominância de grandes propriedades na área rural tornava a adesão da elite rural peça importante para atingir os objetivos da Lista. O amplo apoio dessas elites se deu pela gestão territorial ter se tornado tanto uma oportunidade de fortalecer as atividades produtivas (dando segurança jurídica) quanto uma oportunidade de mercado (seguindo as tendências dadas pela Moratória da soja e TAC da carne).

Nos cinco municípios onde já havia atuação de ONGs ambientais (Paragominas, Querência, Alta Floresta, Marcelândia e São Félix), os arranjos de governança incluíram mais parceiros e os “projetos municipais” desenvolvidos foram além dos critérios da Lista. O apoio dado pelas ONGs à formulação e implementação da gestão ambiental foi fundamental para a construção de “modelos” de gestão na escala municipal e de um passo-a-passo de como realizar o CAR e o monitoramento e verificação do desmatamento. No Pará, Paragominas se tornou um exemplo de sustentabilidade e boa governança.

A entrada da Lista não provocou a mesma preocupação em todos os municípios: Moju e Rondon até hoje demonstram pouco interesse em assumir uma agenda ambiental. No entanto, o PMV-Pará tem como objetivo promover a descentralização da gestão ambiental, ainda que de forma “vigiada”. Com recursos do Fundo Amazônia, o PMV-Pará está equipando as secretarias de meio ambiente e treinando técnicos para exercerem a gestão ambiental, principalmente relativa ao licenciamento. Essa cooperação inter-federativa tem como indicadores de sucesso as mesmas metas estabelecidas pela Lista. Assim, ainda que os municípios não estejam interessados, há um esforço em curso para que assumam funções que antes eram exercidas por outras esferas de governo.

O município não dá conta de lidar com todos os vetores do desmatamento, como mostra o caso de São Félix. No entanto, havendo uma elite rural consolidada, e esta aderindo às ideias de “organizar o território” (realizando o CAR com vistas à regularização ambiental e fundiária) e deixar de desmatar, é possível a ação coletiva para mudar a trajetória de uso da terra no município. Antes de discutir os fatores que levaram à adesão da elite rural à agenda da Lista (Capítulo 6), no próximo capítulo exploramos os contextos mais amplos em que as políticas da Lista, do PMV-Pará, Moratória da Soja e Acordos da Carnes se inserem, para depois entender como elas agiram sobre os distintos grupos de atores locais de maneira diferenciada.

Capítulo 5. As políticas e suas agendas

Se a entrada na Lista do MMA dava ao município uma imagem ruim, a saída se tornou uma chancela de “boa governança”. As respostas dadas pelos atores locais mostraram que o município era uma escala adequada para a ação coletiva, uma vez que foram eficazes em coibir vetores do desmatamento envolvendo diversos setores da sociedade. Os incentivos com uma “abordagem territorial” incluem um conjunto de produtores sob uma jurisdição bem definida, tornando mais simples o monitoramento e a concessão de benefícios (como crédito diferenciado) por agências reguladoras, instituições de financiamento e compradores de commodities (Nepstad et al., 2014). Se por um lado essa “abordagem territorial” é capaz de otimizar esforços, por outro os municípios têm dinâmicas próprias que produzem resultados diferentes, como ficou evidente no Capítulo 4.

Ao mesmo tempo, políticas setoriais tiveram efeito sobre atores individuais ligados às cadeias produtivas e sinalizaram uma nova tendência do mercado que pode ter influenciado produtores fora delas (Gibbs et al., 2016). Pressões de mercado são capazes de interferir no comportamento individual dos produtores e pode alavancar a ação coletiva com uma abordagem territorial, como foi o caso de Querência.

Neste capítulo buscamos distinguir as políticas quanto a seus objetivos, instrumentos e escopo, para no próximo capítulo abordar seus efeitos sobre os atores e agendas locais. Iniciamos o capítulo diferenciando a Lista do PMV-Pará, e mostramos como o PMV-Pará balizou seus indicadores a partir da política federal, constituindo uma forte coordenação inter-federativa na tentativa de contornar a fragilidade dos municípios. Depois, discutimos como os potenciais e as limitações das políticas setoriais da Moratória da Soja e Acordos da Carne se relacionam às dinâmicas mais amplas que regem o cultivo da soja e a atividade pecuária na Amazônia.

5.1. As políticas, suas escalas e instrumentos

As quatro políticas relevantes para nossa análise tiveram aspectos comuns mas atuaram em diferentes escalas e com objetivos, instrumentos e público-alvo distintos (Tabela 5.1). Nesta seção, distinguimos esses elementos como forma de discutir o contexto mais amplo em que essas políticas se inserem.

Âmbito	Ano	Objetivos	Instrumentos			Escopo/ escala
			Econômicos	Regulação	Informação	
Federal / Lista	2008	Combater o desmatamento	Restrição a crédito	Fiscalização Sanções Monitoramento (CAR/Prodes) Suspensão de títulos fundiários	Má reputação Treinamento (Arco Verde)	Município
Estadual / PMV	2011	Combater o desmatamento e fortalecer a gestão ambiental e rural municipal	Equipamentos ICMS-Verde	Monitoramento (CAR/Prodes)	Treinamento Estudos técnicos Campanhas de conscientização	Município
Mercado / Moratória da Soja	2006	Assegurar que soja não foi produzida em área desmatada depois de 2008	Restrição de fornecedores Crédito condicionado	Monitoramento (CAR/Prodes)		Fornecedores de soja
Mercado / Acordos da Carne	2009	Assegurar que carne não advém de propriedades com desmatamento depois do Acordo*	Restrição de fornecedores	Monitoramento (CAR/Prodes)		Fornecedores de carne (e couro)

Tabela 5.1. Âmbito, objetivos, instrumentos e público-alvo das quatro políticas de interesse (Lista, PMV-Pará, Moratória da Soja, Acordos da Carne). Sobre a tipologia de instrumentos, ver nota de rodapé na próxima página. *No caso do acordo firmado com o Greenpeace, os frigoríficos também se comprometeram a não comprar carne de propriedades onde foi detectado trabalho escravo ou invasão de Terras Indígenas ou Unidades de Conservação.

5.1.1. Comparando a Lista e o PMV

Ainda que a Lista e o PMV-Pará tenham vários elementos em comum (como o escopo⁴⁹ e alguns indicadores, ver Figura 5.1), é importante frisar que a política estadual (lançada em 2011) é posterior à federal (iniciada em 2008). Além disso, elas se utilizam de instrumentos diferentes e têm objetivos distintos. Enquanto a Lista tinha o objetivo específico de combater o desmatamento e para tanto utilizava principalmente incentivos *negativos*⁵⁰ (fiscalização e restrições a crédito), o PMV-Pará tem o objetivo mais amplo de descentralizar atribuições de gestão ambiental para os municípios, dentre as quais também figura o combate e controle do desmatamento. Além disso, o PMV-Pará dispõe de incentivos *positivos* palpáveis para a adesão dos municípios, como a doação de equipamentos e repasse de verbas via ICMS-Ecológico⁵¹.

⁴⁹ O escopo de uma política pode se referir à escala territorial que ela abrange, aos grupos-alvo que ela objetiva atingir, ou ainda à sua origem (nova ou uma adaptação de uma antiga) (May, 2012).

⁵⁰ Entendemos aqui os incentivos negativos como sendo os *instrumentos regulamentares* ou de *comando e controle*, popularmente conhecido como “porrete”, que são as medidas tomadas pelos governos, no uso de sua autoridade, para que a sociedade cumpra regras formais. Os incentivos positivos, comumente tidos como “cenoura”, correspondem aos *incentivos econômicos*, que alteram os custos ou benefícios de uma ação como maneira de induzir mudanças. Uma terceira categoria de instrumentos da política ambiental corresponde aos *acordos voluntários*, que se baseiam na cooperação com o setor privado e incluem também dispositivos de informação (conhecidos como “sermão”) (Bemelmans-Videc, Rist, & Vedung, 1998; Bursztyn & Bursztyn, 2012).

⁵¹ Essa política não pode ser estritamente atribuída ao PMV, mas compõe uma estratégia mais ampla do governo do estado do Pará de promover a descentralização da gestão ambiental.

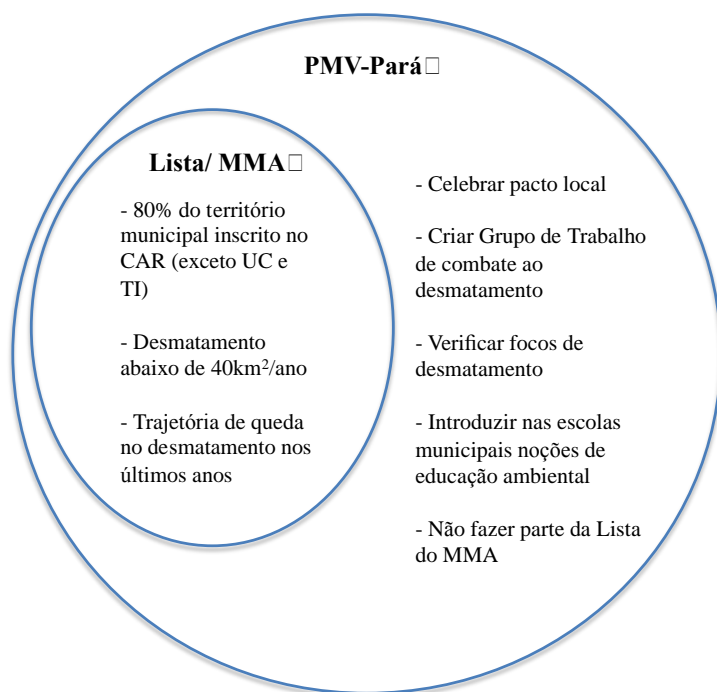


Figura 5.1. Indicadores ou metas a serem alcançadas pelos municípios para sair da Lista e habilitar o município a receber benefícios no âmbito do PMV. Fonte: Whately & Campanili (2013) e Portaria MMA nº186/2012⁵².

Uma vez cumpridos os requisitos exigidos pela Portaria editada pelo MMA em vigor, os municípios retirados da Lista se tornam “municípios com desmatamento monitorado e sob controle”. No PMV-Pará, os indicadores da Lista se tornaram também balizas da política estadual: para orientar as políticas públicas desenvolvidas pelo Programa, os municípios são classificados como Embargados (aqueles que estão na Lista), Sob Pressão (que estão na iminência de entrar na Lista), Consolidados (áreas já muito desmatadas), Base Florestal (baixa chance de entrar na Lista), e Monitorado e Sob Controle (aqueles que cumpriram com os compromissos firmados com o PMV-Pará, que basicamente incluem as instituições inauguradas por

⁵² Os critérios para saída da Lista eram editados periodicamente, mas sempre mantiveram os dois primeiros critérios listados na figura (80% de CAR e limite de 40km² de desmatamento no ano anterior), e o terceiro, que tem as datas atualizadas a cada edição, se refere à dinâmica recente do desmatamento, com o intuito de assegurar uma trajetória de declínio.

Paragominas para sair da Lista. Deste grupo fazem parte apenas os municípios que conseguiram sair da Lista (ver Figura 5.2).

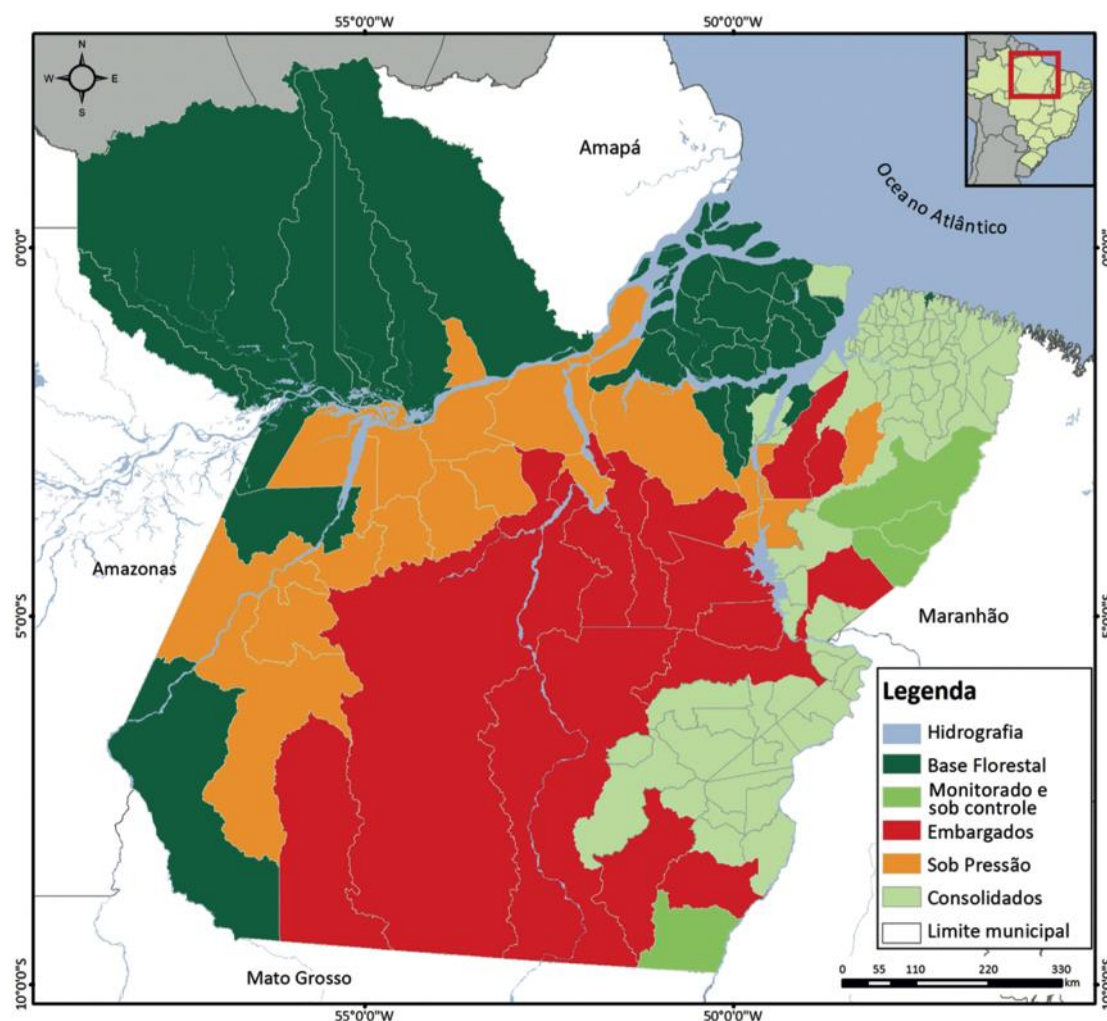


Figura 5.2. Classificação municípios de acordo com categorias do PMV. Fonte: Whately & Campanili (2013).

Os municípios podem se tornar *verdes* no âmbito do PMV-Pará se cumprirem com os critérios estabelecidos pelo Programa (Tabela 5.2). O PMV-Pará tem preocupação “em zelar pela marca do programa, bem como evitar que os municípios recebam esta designação [de *município verde*] quando ainda não tiverem definitivamente controlado o desmatamento e concluído o processo de regularização ambiental” (Whately & Campanili, 2013: 43). A chancela de “verde” dada pelo estado seria assim praticamente uma etapa posterior à saída da Lista (para aqueles que

entraram), correspondendo à assunção de atribuições de gestão territorial pelos municípios.

Municípios Verdes		Requisitos mínimos
Nível Básico	Permanência, no mínimo, de dois anos na categoria “monitorado e sob controle”	
	Município habilitado e com equipe técnica para a gestão ambiental rural nos limites da competência municipal	
	Inocorrência de qualquer evento de trabalho análogo a escravo nos últimos dois anos	
Nível Intermediário	< 90% da área cadastrável inscrita no CAR	
	Todos os imóveis rurais inscritos no CAR validados (RL e APP definidas)	
	< 80% dos imóveis cadastrados com licenciamento ambiental	
Nível Pleno	100% da área cadastrável inscrita no CAR	
	100% dos imóveis cadastrados com licenciamento ambiental das atividades rurais	
	100% dos imóveis cadastrados com áreas de RL e APP em processo de regularização	

Tabela 5.2. Critérios para município se tornar verde no PMV-PA. Fonte: Whately & Campanili (2013)

Como evidenciado pela Tabela 5.2, os critérios para se tornar um “município verde” para o PMV-Pará são estritos, de modo que “nenhum município paraense já estaria habilitado como município verde, sendo o mais próximo o município de Paragominas” (Whately & Campanili, 2013: 43). Com uma equipe de 13 funcionários (2 permanentes e 11 temporários), a prefeitura de Paragominas já realiza o licenciamento de atividades de impacto local. Esse interesse pela gestão territorial no município foi de fato desencadeado pelo Projeto Município Verde e se tornou um importante pilar da gestão municipal desde então (o vice do então prefeito Adnan Demachki, Paulo Tocantins, foi eleito em 2012 e reeleito em 2016).

A Lista, o PMV e os municípios na federação

Enquanto a Lista pode ser caracterizada como uma política de comando e controle, baseada na autoridade do governo federal⁵³, ao menos inicialmente, o PMV-Pará é melhor definido como um esforço no sentido de promover a cooperação entre entes da federação. O processo de co-responsabilização dos municípios (ou “municipalização”) na agenda do desmatamento traz à tona questões importantes sobre o federalismo brasileiro e o papel dos municípios na gestão ambiental.

O governo federal pretendia, através das ações relacionadas à Lista, alavancar o envolvimento do município com a agenda do desmatamento. Não haviam vínculos prévios entre governo federal e prefeituras, nem planos de criá-los. No entanto, diante das dificuldades dos municípios em lidar com as crises geradas, começaram a ser criadas relações entre MMA e os municípios, como na troca da exigência do CCIR pelo CAR e na negociação sobre os números do desmatamento de Paragominas, conforme apresentamos anteriormente.

Em um segundo momento, o governo federal resolveu “entrar no município” e enfrentar a realidade do cotidiano. Com aprovação de recursos da Comissão Europeia (no valor de 4,9 milhões de euros), teve início uma cooperação mais direta entre governo federal e município, ainda que espacialmente restrita (focada em São Félix do Xingu) e com uma agenda mais ampla que inclui temas como produção sustentável e recuperação de áreas degradadas (Neves et al., 2015).

A proposta do PMV-Pará partiu da experiência de Paragominas, o primeiro município a sair da Lista. O governo paraense viu na mobilização municipal uma

⁵³ A Operação Arco Verde foi lançada como contraposição à Operação Arco de Fogo e buscava oferecer incentivos positivos para a transição para bases produtivas sustentáveis. A Operação Arco Verde teve uma atuação limitada, conforme discutimos no Capítulo 3, ainda que o treinamento pelo qual passaram funcionários municipais possa ter influenciado esses atores na liderança das iniciativas municipais, como colocado no Capítulo 4.

oportunidade para avançar sua agenda de combate ao desmatamento⁵⁴ em cooperação com os municípios. Mostramos no Capítulo 4 que Paragominas tinha uma série de características favoráveis para a ação coletiva, condições que não necessariamente estavam presentes nos demais municípios. Assim, o PMV-Pará surgiu para tentar diminuir as discrepâncias entre os municípios e tornar as condições mais favoráveis para que grande parte deles conseguisse controlar o desmatamento e assumir suas funções de gestão ambiental. Essa agenda ganhou impulso com a aprovação do projeto junto ao Fundo Amazônia, em 2014, cujos recursos estão viabilizando programas de treinamento, a doação de equipamentos para as prefeituras e estudos para incentivar gestores municipais a investir na gestão ambiental.

É interessante notar que de uma política federal de combate ao desmatamento – que adotou como estratégia uma “abordagem territorial” –, se desdobrou um programa estadual com o objetivo central de descentralizar atividades de gestão ambiental. Conforme discutimos no Capítulo 3, os municípios já tinham a prerrogativa de exercer essas funções, mas poucos deles o faziam; no entanto, a Resolução estadual de 2015 flexibilizou os critérios para habilitar os municípios a exercer a gestão ambiental e tornou a descentralização praticamente compulsória.

Embora os municípios brasileiros gozem de um alto grau de autonomia⁵⁵ desde a Constituição “municipalista” de 1988, o exercício dessa autonomia não é automático (Neves, 2016). Além da construção de capacidades, o município esbarra em questões de financiamento que dificultam sua agência, especialmente nos setores em que não são obrigados a investir. Os recursos municipais são compostos por

⁵⁴ Em 2009 o Pará lançou seu Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD), no qual estabelece linhas de ação visando reduzir suas emissões de gases de efeito estufa oriundos do desmatamento.

⁵⁵ “Autonomia municipal” pode ser definida como “o poder de governar seus próprios assuntos com responsabilidades exclusivas, dentro de um escopo definido por uma autoridade superior” (Neves, 2016: 505, tradução livre).

transferências da União (redistributivos) e dos estados (majoritariamente devolutivo); além disso existem as transferências voluntárias (a partir de convênios, acordos ou outros instrumentos similares) e a arrecadação própria. Grande parte dos municípios têm como principal fonte de recurso a transferência da União pelo Fundo de Participação dos Municípios, uma vez que não se tratam de centros com grande dinamismo na produção e consumo de bens: apenas municípios com mais de 1 milhão de habitantes possuem arrecadação própria superior às transferências (Cataia, 2011). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas constitucionais restringem em grande medida os investimentos das prefeituras.

As principais fontes de financiamento para a ação municipal na arena ambiental se tornam, assim, os fundos existentes nos três níveis de governo (que financiam *projetos*) e o tesouro municipal, cuja alocação de recursos depende de sua disponibilidade e de vontade política, uma vez que uma variedade de setores internos aos municípios disputam esses recursos (Neves, 2016). Em alguns estados, como o Pará, existe o repasse via ICMS Ecológico mas, conforme discutimos anteriormente, não há obrigatoriedade de que esses recursos sejam destinados às ações ambientais, embora alguns municípios, como Brasil Novo (PA), tenham implantado essa vinculação.

Por outro lado, o exercício da gestão ambiental pode se tornar uma fonte de arrecadação para os municípios (Larson, 2003). Após um investimento inicial em infraestrutura e composição de quadro técnico, o licenciamento de atividades produtivas ou o recolhimento de multas por crimes ambientais, por exemplo, podem gerar receitas para o município. A emissão das Licenças Ambientais Rurais (LARs) tem um potencial de arrecadação de quase R\$ 1 milhão em Paragominas, R\$ 500 mil

em Dom Eliseu e R\$ 175 mil em Moju⁵⁶. De fato, é possível que a receita oriunda do controle ambiental seja maior que o custo para o município operacionalizar essa atividade (Vedoveto et al., 2014), e que o maior entrave para o exercício dessas funções seja a falta de vontade política. No intuito de facilitar o trabalho dos municípios no licenciamento e permitir o acompanhamento dos processos pelo governo estadual, o Imazon desenvolveu o Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Sigam), uma plataforma que agrega as informações das propriedades e o andamento do processo de licenciamento⁵⁷.

É nesse contexto que ocorre a co-responsabilização pelo combate e controle do desmatamento (pela Lista) e a descentralização da gestão ambiental (pelo PMV-Pará e pelo governo do Estado). Municípios se tornam crescentemente dependentes da cooperação intergovernamental ou do apoio de atores não estatais, como ONGs. Ao mesmo tempo, a cooperação inter-federativa pode fortalecer a gestão ambiental ao garantir maior continuidade e coerência nas políticas públicas (Neves, 2016).

A última Portaria atualizando a Lista foi publicada em 2013. Desde então, a política da Lista vem perdendo força tanto em termos pragmáticos quanto simbólicos. No entanto, os processos desencadeados por ela continuam trazendo desdobramentos. O recorte territorial pensado inicialmente pelo governo federal como guia para ações e políticas se tornou a escala de ação para diferentes políticas que promovem a gestão territorial. Desses processos locais derivaram novos arranjos escalares envolvendo municípios, estado, governo federal, fundos de financiamento e ONGs regionais, nacionais e internacionais.

⁵⁶ Não inclui imóveis abaixo de 4 módulos fiscais. Se incluídos, o potencial de arrecadação em Moju, por exemplo, sobe para R\$ 1,1 milhões.

⁵⁷ O Sigam é uma plataforma que agrega as informações sobre as propriedades em um município com o objetivo de simplificar a gestão ambiental. Com o Sigam, gestores municipais e estaduais podem acompanhar os processos de licenciamento e regularização das propriedades. O Sigam foi desenvolvido pelo Imazon a partir de financiamento pela USAID e Fundação Skoll.

5.1.2. *Acordos Setoriais*

Como o próprio nome diz, os acordos *setoriais* abrangem apenas os *setores* envolvidos nos acordos. Portanto, essas iniciativas não adotam uma “abordagem territorial”, embora afetem mais os municípios que têm os setores em questão mais desenvolvidos e integrados ao mercado externo. Ao impor restrições aos “gargalos” das cadeias produtivas, os acordos acabam atingindo os fornecedores que, se quiserem continuar vendendo para as empresas signatárias, têm que se comprometer com determinados critérios (Arima et al., 2014).

No caso da Moratória da Soja e dos Acordos da Carne, as exigências basicamente se restringiram, ao menos num primeiro momento, a não fazer corte raso na propriedade fornecedora. O sistema de vigilância que viabiliza o monitoramento sobre o uso da terra em propriedades é uma combinação de sensoriamento remoto (no caso brasileiro, as informações são processadas por uma agência federal, o INPE) e o georreferenciamento das propriedades (CAR). Mas, se os acordos setoriais visam atuar sobre os vetores do desmatamento (soja e pecuária), uma leitura mais aprofundada dos papéis que a agroindústria da soja e a pecuária têm sobre a ocupação territorial e sobre os interesses privados sugere que essas atividades se situam em um contexto mais amplo de disputa sobre o uso da terra na Amazônia.

Acordos da Carne

Pastagens ocupam cerca de 60% das áreas desmatadas na Amazônia (INPE & Embrapa, 2014). A pecuária é uma atividade rentável na Amazônia, principalmente se associada à grilagem, e pode ser tida como o principal vetor direto do desmatamento (Bowman et al., 2012; Margulis, 2004). O gado, na realidade, pode ser tido como o principal instrumento de conquista territorial desde o início da colonização do Brasil. Ele foi introduzido pelos europeus e constitui uma opção barata e eficaz para ocupar a

terra, dada a facilidade de procriação, sua mobilidade, a facilidade em sua manutenção e a falta de predadores naturais. A partir do projeto geopolítico de ocupação da Amazônia no período militar, o gado se tornou de novo um importante instrumento de conquista territorial, dessa vez sobre a floresta amazônica (Pádua, 2017).

À medida que o gado foi ocupando a Amazônia, a “cultura do gado”⁵⁸ foi tomando conta da região (Hoelle, 2015). Na música sertaneja e na roupa, nos rodeios e nos churrascos, no consumo cotidiano da carne e na figura do fazendeiro pecuarista como modelo de sucesso: o alcance das ideias e práticas que compõem a “cultura do gado” favorecem desproporcionalmente a pecuária sobre outros modos de vida na Amazônia, concretizando nas paisagens e nos lugares a celebração do domínio do homem sobre a natureza. Assim, a pecuária engendra visões de mundo e práticas cotidianas, ou seja, ela está além de uma atividade econômica, tendo adquirido uma profunda dimensão cultural (Hoelle, 2015).

Desde o início dos incentivos governamentais para a “ocupação” da Amazônia, a pecuária era tida como uma atividade produtiva capaz de promover a integração da região ao mercado nacional. Mas o aumento vertiginoso da pecuária na Amazônia, no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000 (ver Figura 5.3), foi possibilitado por uma série de fatores que incluem a diminuição dos custos de transporte, o controle da febre aftosa e o aprimoramento de técnicas de produção, além da política macroeconômica (Nepstad, Stickler, & Almeida, 2006; Walker et al., 2009). Em anos recentes, tem-se observado um deslocamento do rebanho do Sul e Sudeste para a região Norte, o que pode ser atribuído “aos baixos preços das terras, disponibilidade hídrica, clima favorável, incentivos governamentais e abertura de

⁵⁸ Para Hoelle (2015), a “cultura do gado” (*cattle culture*) se refere a um conjunto de ideias e práticas culturais que valorizam o gado, de maneira direta ou indireta.

grandes plantas frigoríficas” (IBGE, 2016: 16), acrescido da “facilidade de ocupação de terras públicas, menor competição com a agricultura, (...) impunidade ambiental, fundiária e trabalhista” (Amigos da Terra, 2009).

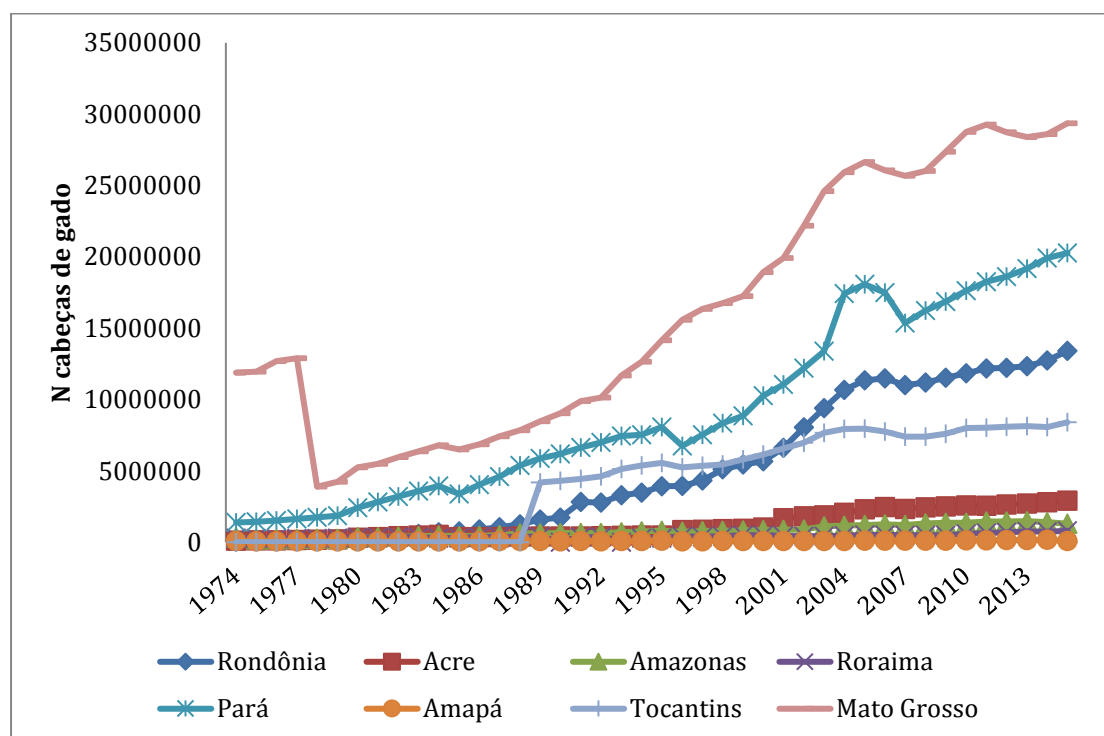


Figura 5.3. Rebanho de gado bovino ao longo dos anos nos estados da Região Norte e Mato Grosso. Fonte: IBGE, Pesquisa Pecuária Municipal, 2015.

O BNDES é a principal fonte de financiamento da agropecuária brasileira, e no período 2003-2008 todos os grandes grupos frigoríficos passaram a atuar na Amazônia, elevando o valor do boi gordo na região (Amigos da Terra, 2009). Em 2009, 37% do gado brasileiro estava localizado na Amazônia Legal; a região contava ainda com 67 frigoríficos registrados, 34 dos quais tinham autorização para exportar carne (Walker, Patel, & Kalif, 2013). Apesar de ser tecnicamente mais atrasada que a pecuária praticada no resto do país, em algumas regiões da Amazônia a produtividade atingida por pecuaristas é maior que nos estados do Centro-Sul, evidenciando uma

grande heterogeneidade nas condições e nos custos de produção (Amigos da Terra, 2009).

A pecuária extensiva – aquela com pouco uso de insumos, muitas vezes motivada por especulação fundiária, resultante de baixas taxas de retorno, mas também parte de estratégias de diversificação da renda de pequenos proprietários – ainda é predominante na Amazônia em termos de área. Entretanto, uma crescente proporção desta atividade vem sendo substituída por sistemas mais intensivos, com elevado uso de insumos, buscando aumento de qualidade e redução de custos para atender ao mercado nacional e internacional (Merry & Soares-Filho, 2017; Nepstad et al., 2006). Mas a intensificação não é viável em toda a Amazônia: em muitas áreas, a pecuária só é rentável se feita de maneira extensiva e, mais ainda, se considerada a especulação da terra (Bowman et al., 2012).

Com fazendas pecuárias dispersas pela região, o monitoramento e fiscalização da legalidade dessa atividade, além de caro, é difícil. Para que a produção se enquadre em todas as normas legais, é preciso que a fazenda e a atividade sejam regularizadas⁵⁹, que o gado tenha autorização de transporte e também que os abatedouros passem por inspeção. A Constituição de 1988 descentralizou as atividades de fiscalização de matadouros e frigoríficos, de modo que estados e municípios passaram a compartilhar com a esfera federal a responsabilidade sobre a inspeção, e o controle de qualidade de muitos estabelecimentos ficou à mercê de interesses político-econômicos locais. De maneira geral, o abate de vacas é destinado

⁵⁹ A legalização de atividades agropecuárias e madeireiras que utilizam recursos naturais é feita por meio do Licenciamento Ambiental Rural (LAR). Para a emissão do LAR, é necessário que a propriedade atenda às exigências ambientais colocadas pelo Código Florestal ou que o produtor se comprometa em se adequar a elas (pela assinatura de TAC). O licenciamento é feito pelo município em caso de atividade com impacto local, definido pela legislação estadual. Segundo a Resolução COEMA/Pará nº120/2015, as atividades de impacto local são definidas por seu porte, potencial poluidor/degradador e a natureza da atividade. Por exemplo, são considerados como tendo impacto local a pecuária feita entre 300 e 2.000 hectares, e a cultura de ciclo curto feita entre 300 e 1.000 hectares. Quando a atividade é feita para a subsistência do produtor e sua família (no exemplo anterior, menor que 300 ha), ela é dispensada do licenciamento (Guimarães, Veríssimo, Amaral, & Demachki, 2011).

aos mercados locais e estadual, e o boi abastece o mercado nacional ou internacional (Smeraldi & May, 2008). Levantamentos sugerem que ao menos metade do gado bovino abatido no Brasil não passa por inspeção ou fiscalização minimamente adequadas (Amigos da Terra, 2013).

Para permitir o rastreamento da ilegalidade nas atividades produtivas, o Decreto nº 6.321 de 2007 regulou o embargo da produção oriunda de propriedades onde tenha sido detectado desmatamento ilegal, e tornou toda a cadeia produtiva corresponsável ao adquirir produtos de áreas embargadas. A partir dessa regulação, o Ministério Público Federal do Pará e o Ibama processaram fazendas e frigoríficos e recomendaram a compradores desses frigoríficos que deixassem de adquirir produtos desses fornecedores se não quisessem ser também processados. O Greenpeace lançou uma campanha em 2009 que reforçou essas ações (Greenpeace, 2009). A iniciativa paraense foi replicada em outros estados e envolveu também o setor financeiro, como o BNDES, que adotou novas condicionantes para conceder crédito ao setor da pecuária (Barreto & Silva, 2009).

O instrumento central dessas ações lideradas pelo MPF foram os Termos de Ajuste de Conduta (TACs), nos quais signatários se comprometeram a executar mudanças de procedimento dentro de um período estipulado. Além disso, os principais processadores de carne do Brasil (Marfrig, Minerva, JBS e Bertim), responsáveis por um terço das exportações de carne, também assinaram um acordo de “desmatamento zero” com o Greenpeace, se comprometendo a não comprar carne e couro de fazendas envolvidas em desmatamento, trabalho escravo, invasão de Terras Indígenas ou Unidades de Conservação, tentando se antecipar ao risco de que a ONG

fizesse uma campanha que colocasse em risco a reputação dessas empresas⁶⁰ (Gibbs et al., 2016).

O TAC foi introduzido no direito brasileiro em 1990 e inserido no escopo da Lei de Crimes Ambientais em 2001, mas ainda hoje seu uso é objeto de debate (Viégas, Pinto, & Garzon, 2014). Ao firmar um TAC, o violador reconhece a ilegalidade de sua conduta e se compromete a se adequar à lei dentro de um prazo estipulado (entre 90 dias e 6 anos). O Ministério Público, como fiscal da lei, tipicamente participa da celebração dos TACs.

O uso de TACs no lugar de ações judiciais ou sanções administrativas é justificado em termos de eficiência e eficácia, harmonia e pacificação, consenso e solidariedade, negociação e acordo, participação e diálogo, e informalidade e celeridade. Em muitos casos, os TACs são utilizados como um instrumento “flexibilizante” da política ambiental, dando margem, por exemplo, para que condicionantes do licenciamento se transformem em cláusulas e condições no acordo, colocando o empreendimento privado em uma posição de negociante, permitindo a ele negociar suas próprias condições de licenciamento (Viégas et al., 2014: 240).

Os acordos são compromissos firmados entre atores não-estatais, portanto não há penalidade no descumprimento; além disso, não há reconhecimento por parte do violador de ter de fato cometido uma infração. No caso do Acordo da Carne entre empresas e Greenpeace e da Moratória da Soja, o maior risco para as empresas signatárias era relativo à sua reputação, uma vez que as ONGs poderiam fazer campanhas de difamação pública. Essas campanhas poderiam ter efeito sobre outros atores da cadeia produtiva e resultar em perda de mercado, seja por boicote de

⁶⁰ Diante dos acontecimentos políticos recentes, esse risco se torna quase risível! O Greenpeace anunciou, em junho de 2017, sua retirada do Acordo com os frigoríficos.

grandes redes compradoras ou de consumidores (como a partir da conexão feita entre a soja produzida na Amazônia e a rede McDonald's (Greenpeace, 2006)).

Nos TACs e no acordo com o Greenpeace, os frigoríficos se comprometeram a não comprar produtos oriundos de propriedades que não estejam escritas no CAR ou que tenham desmatado após o acordo ter sido firmado. No entanto, enquanto os TACs com o MPF se referem ao desmatamento ilegal (conforme o Código Florestal), o acordo com o Greenpeace é mais estrito e proíbe qualquer desmatamento. Para viabilizar o cumprimento desses acordos, as empresas verificam se houve desmatamento nas propriedades fornecedora do gado, cruzando os polígonos de desmatamento detectados pelo Prodes/INPE e o polígono da propriedade inscrito no CAR (Gibbs et al., 2016). Mas esse CAR pode ser o provisório, ou seja, não precisa ter sido validado pelo órgão estadual ou municipal, de modo que o “frigorífico faz a consulta e muitas vezes o CAR que aparece na compra já não aparece na hora do abate”, em média 7 a 15 dias depois (Discussão COGES, Representante Imazon, 20/11/2014).

Os acordos são firmados com os frigoríficos, embora o escopo dessas políticas inclua as propriedades fornecedoras localizadas no bioma amazônico. Isso deixa de fora fazendas reprodutoras ou de cria, que frequentemente fazem parte da cadeia produtiva, embora haja a intenção de também monitorar esses fornecedores indiretos (Gibbs et al., 2016). Além disso, existe um grande mercado para outros subprodutos do gado; a indústria do couro também se organizou para estabelecer protocolos que garantam produtos livres de desmatamento (Walker et al., 2013).

Moratória da Soja

O estabelecimento da agroindústria da soja tem cumprido um relevante papel na geopolítica nacional e internacional, situando-se entre políticas de Estado e

interesses privados (Oliveira, 2016). A expansão do cultivo no Brasil foi resultado do investimento do governo federal em novas tecnologias agrícolas e incentivos fiscais nos anos 1970; incentivos fiscais na década de 1980; desregulamentação do mercado e redução de tarifas nos anos 1990; e câmbio favorável à exportação no final da década de 1990 e anos 2000 (Garrett et al., 2013). Ao mesmo tempo em que as condições de produção melhoraram, a demanda nacional e internacional por soja cresceu de maneira substantiva (Oliveira, 2016).

No Brasil, a produção de soja começou na região Sul e logo avançou para o cerrado do Centro-Oeste a partir de inovações da Revolução Verde⁶¹ e contando com amplo apoio do Estado (por exemplo, pela criação da Embrapa-Cerrado e da Embrapa-Soja) (Delgado, 2005; Kaimowitz & Smith, 2001; Oliveira, 2016). Colonos vindos do Sul logo estabeleceram cooperativas e relações de colaboração, alavancando o desenvolvimento da região; a topografia plana do Centro-Oeste favoreceu a criação de grandes propriedades e a economia de escala. A soja no cerrado se tornou um lucrativo uso da terra, de modo que em 2010 a produção de soja no Mato Grosso⁶² respondeu por 27% da produção brasileira e 7% da produção mundial (Garrett & Rausch, 2016; Rausch, 2013; Strassburg et al., 2012).

A soja chegou na Amazônia na década de 1990, quando algumas das áreas aptas⁶³ para a produção já estavam ocupadas e já haviam sido desmatadas por pequenos agricultores e para instalação de pastagens. Assim, a expansão da soja na Amazônia foi (e continua sendo) marcada por conflitos sociais (Steward, 2007). A

⁶¹ A “Revolução Verde” se refere às inovações tecnológicas na agricultura visando o aumento da produtividade no campo, como uso intensivo de insumos industriais, mecanização e sementes melhoradas, entre outros. A aplicação dos pacotes tecnológicos agrícolas da Revolução Verde durante o período militar no Brasil (1964-1982) promoveu uma “modernização conservadora”. Ao favorecer as “oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial”, a “modernização conservadora” promoveu “um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador”, que se tornou o berço do agronegócio (Delgado, 2005: 61).

⁶² O estado do Mato Grosso abrange os biomas cerrado e amazônico.

⁶³ A aptidão para o cultivo da soja é definido por condições biofísicas e redes de transporte para escoamento da produção (Garrett & Rausch, 2016).

conversão direta de florestas em monocultivos de soja respondeu por 17% do desmatamento no Mato Grosso entre 2001-2004 (Morton et al., 2006). Entre 2004 e 2006, 30% da expansão da soja se deu em áreas de floresta (Gibbs et al., 2015). A Moratória mudou esse quadro, de modo que em 2014 cerca de 1% da expansão se deu por desmatamento de floresta (Gibbs et al., 2015).

Apenas produtores suficientemente estabelecidos na terra assumem os riscos associados aos investimentos de longo prazo em infraestrutura e na qualidade do solo exigidos pela sojicultora (Garrett & Rausch, 2016). A produção de soja, diferentemente da agricultura de subsistência e da pecuária, requer maquinários custosos, mão-de-obra qualificada, e um certo grau de liquidez para investimentos anuais em correção do solo, defensivos e sementes (Garrett et al., 2013; Kaimowitz & Smith, 2001). Ainda que haja uma economia de escala na sojicultura, há uma diversidade de atores produzindo soja, com trajetórias distintas e empregando uma variedade de estratégias de intensificação e de diversidade na produção (Cacho, 2016).

Poucas empresas exercem grande domínio sobre o mercado de insumos para a produção de soja: três empresas controlam 55% do mercado de sementes mundial e, no Brasil, três empresas (Syngenta, Bayer, Basf) controlam 49,1% do mercado de agroquímicos (Oliveira & Hecht, 2016). A importância das empresas transnacionais na agroindústria da soja, com múltiplos fornecedores ao redor do mundo e atendendo a diferentes mercados, tornaram a soja um importante “cereal *flex*”, capaz de ser usado como alimento humano, ração animal, combustível ou ainda como insumo para diferentes indústrias (Oliveira & Hecht, 2016).

O uso de um pacote tecnológico “padronizado” assegura a uniformidade exigida para o processamento e exportação da produção, embora os riscos associados

ao uso de sementes geneticamente modificadas e dos agroquímicos (majoritariamente glifosato) são, ao mesmo tempo, pouco conhecidos e alarmantes (Oliveira & Hecht, 2016). Pesquisas indicam que a exposição aos agroquímicos associados à agricultura intensiva tem uma íntima relação com problemas na saúde humana, como intoxicação, envenenamento e câncer, e com a contaminação do solo. Além disso, a proliferação de pequenas represas para abastecer sistemas de irrigação tem efeito negativo sobre a hidrologia e a biodiversidade (Arvor, Tritsch, Barcellos, Jégou, & Dubreuil, 2017). O uso da terra para a produção de soja (frequentemente consorciada com outros grãos) constitui um dos exemplos mais claros de “neo nature”⁶⁴, na qual a terra é tida como simples substrato para modernas atividades agro-industriais (Hecht, 2012).

A expansão da soja depende de condições biofísicas favoráveis e da disponibilidade de insumos e mercado; além disso, a existência de instituições complementares, como cooperativas de produtores, são importantes para a rentabilidade da produção (Garrett et al., 2013). Os municípios que dispõem dessas condições se tornam clusters a partir dos quais se propaga a intensificação, resultando em empregos, renda e investimento em equipamentos públicos; no Mato Grosso podem ser identificados cinco clusters (VanWey et al., 2013). De fato, a produção de soja tem efeitos positivos (como a geração de receitas para o país através da exportação e o desenvolvimento socioeconômico da região produtora), mas tem também um grande número de efeitos negativos, como ameaças à saúde das pessoas e do ambiente, dependência dos produtores em relação às empresas e concentração de

⁶⁴ Hecht (2012), no intuito de explorar as diferentes abordagens sobre o uso da terra na Amazônia propõe como categorias de análise “Neo-nature” (que envolve a transformação da paisagem em monoculturas), “Ür-nature” (que se refere à natureza selvagem da conservação clássica) e “Socio-nature” (defendida pelo sócio-ambientalismo, que vê compatibilidade entre conservação e existência humana).

terras com a “expulsão” de pequenos proprietários (Garrett & Rausch, 2016; Oliveira & Hecht, 2016; Steward, 2007).

O reconhecimento de ao menos parte desses *trade-offs* associados à expansão da soja resultou, em 2005, na criação da Mesa Redonda sobre Soja Responsável, liderada pela ONG WWF. Em reação à instalação (ilegal⁶⁵) de um porto da Cargill em Santarém e a ampliação da sojicultura associado a ele, o Greenpeace lançou em 2006 uma campanha denunciando o desmatamento para o plantio de soja e a complacência da indústria de alimentos (Greenpeace, 2006). Como resposta, empresas de processamento, compra e exportação de soja (e outros cereais) se reuniram e declararam em 2006 a Moratória na compra de soja oriunda de áreas desmatadas.

Para implementar o plano, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes das etapas de processamento e comercialização da cadeia da soja e ONGs ambientais nacionais e internacionais (o governo federal só se tornaria parte do GT em 2008). O GT definiu a abrangência da regulação: o bioma amazônico, ou seja, apenas as florestas úmidas da região amazônica, conforme levantamento feito pelo Projeto RADAM no período militar (Brown & Koeppe, 2013). A soja produzida em áreas desmatadas depois de junho de 2006, conforme dados gerados pelo Prodes/INPE, não seria comprada pelos signatários da Moratória. Mais ainda, a concessão de crédito para a compra dos insumos da produção, frequentemente dada pelas empresas compradoras, ficou condicionada ao cumprimento das exigências da Moratória (Brannstrom, Rausch, Brown, Andrade, & Miccolis, 2012). Assim, o

⁶⁵ A Cargill iniciou a construção do porto em 2000, antecipando o asfaltamento da BR-163 que permitiria o escoamento da soja produzida no Centro-Oeste e com a perspectiva de promover a produção na região de Santarém. No entanto, a construção se deu sem o licenciamento ambiental exigido pela legislação e, apesar disso, em 2003 o porto começou a funcionar. Em 2007, fruto de contestações legais pelo funcionamento do porto lideradas pelo Greenpeace, as operações foram brevemente interrompidas. A audiência pública parte do processo de licenciamento ocorreu em 2010, sob forte oposição dos movimentos sociais. Em 2012, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Pará concedeu as licenças de instalação e expansão do porto (Adams, 2010; Baletti, 2014).

escopo da Moratória eram as áreas de plantio de soja nas propriedades localizadas dentro do bioma amazônico. Apesar de ser resultado de esforços não-estatais, a Moratória só foi possível pelo grande esforço do Estado em mapear e monitorar a Amazônia ao longo das décadas anteriores (Brown & Koeppe, 2013).

A rigidez dos critérios de desmatamento foi possível pela composição de atores que negociaram a Moratória: primeiro, não haviam produtores, portanto os participantes não assumiriam os custos associados à mudança de comportamento. Segundo, por envolver organizações que controlam grande parte do mercado, não haveria perda de competitividade (Meijer, 2015).

A Moratória foi eficaz ao praticamente zerar a conversão de florestas para a produção de soja na Amazônia, mas não foi observado o mesmo grau de cumprimento da legislação federal nas propriedades produtoras. Mesmo fazendas que cumpriram os requisitos da Moratória podem ter desmatado ilegalmente – como de fato ocorreu em ao menos 500 propriedades no Mato Grosso – uma vez que os mecanismos de controle dos compradores se restringem à área de produção de soja, não toda a propriedade (Gibbs et al., 2015). Assim, é possível concluir que os mecanismos de controle do governo federal (ainda) não são capazes de substituir aqueles do setor privado, de modo que o fim da Moratória foi adiado sucessivamente até se tornar permanente em 2016.

Existem ainda evidências de que o uso de terras já desmatadas para a expansão da soja na fronteira consolidada está levando o desmatamento para as áreas de fronteira ativa na Amazônia (Arima, Richards, Walker, & Caldas, 2011). Além disso, o sucesso obtido com a Moratória é acusado de mascarar o avanço da soja pelo cerrado (Bellantonio et al., 2017).

O papel dos acordos setoriais no controle do desmatamento

Os acordos setoriais não adotam uma “abordagem territorial”, ficando limitados aos atores que compõem a cadeia produtiva em questão. O controle sobre o uso da terra é feito a partir do CAR e do Prodes, de modo que o histórico da cobertura florestal no polígono da propriedade (ou da produção) se tornou a forma de atribuir à produção uma garantia de origem, principal exigência dos acordos setoriais.

O cruzamento entre os dados georreferenciados da propriedade e os polígonos de desmatamento detectados pelo Prodes se tornaram uma poderosa arma para os compradores, de modo que os acordos das cadeias produtivas da carne e da soja levaram à diminuição significativa do desmatamento em propriedades fornecedoras (Gibbs et al., 2015, 2016). Em consonância com outros autores, é possível afirmar que o comportamento dos produtores é mais afetado pelas restrições de mercado do que pelo sistema de monitoramento e punição pelo Estado, ainda que dispondo dos mesmos instrumentos (CAR e Prodes) (Gibbs et al., 2015; Nepstad et al., 2006).

Os acordos setoriais, centrados nos “gargalos” das cadeias produtivas, exercem pressão sobre os produtores que participam da cadeia, embora também possam reverberar sobre aqueles que não participam de forma direta. Mas, como as exigências dos acordos setoriais não destoam daquilo que é estabelecido pela legislação federal, é difícil distinguir quais forças exercem influência sobre os produtores que não participam das cadeias das empresas signatárias. Ainda assim, há evidências de que os acordos motivaram também produtores de carne que não fornecem às empresas signatárias a cumprir com as exigências estabelecidas (Gibbs et al., 2016).

Existem ainda grandes diferenças entre as cadeias da soja e da carne. A produção de soja só é viável se articulada a outros elementos da cadeia, e como são

poucas empresas que comprem grande parte da produção, um mecanismo como a Moratória é capaz de exigir que produtores adotem protocolos na produção. Já a cadeia do gado é muito dispersa e é produzida sob diferentes lógicas. A pecuária voltada para o mercado é atingida por mecanismos como os Acordos da Carne; mas a pecuária extensiva, desenvolvida com uma pequena margem de lucro e/ou justificada pela especulação fundiária dificilmente será afetada por esse mecanismo de governança. O fato de que os mecanismos do acordo se limitam aos fornecedores diretos, sem uma abordagem territorial mais ampla, impede que toda a cadeia seja rastreada de forma a atestar a ausência de desmatamento (Gibbs et al., 2016).

5.2. Emergência dos instrumentos de gestão territorial: Prodes e CAR

Dentre as quatro políticas analisadas, é notável o fato de que todas elas empregaram o Prodes e o CAR como instrumentos de gestão territorial por permitirem monitorar os usos da terra. O consenso em torno desses instrumentos fez com que eles se tornassem referência para políticas de gestão territorial de modo mais amplo (como a adoção do CAR em âmbito nacional), bem como para medir o sucesso do Brasil na governança de suas florestas (reconhecido pelos aportes internacionais ao Fundo Amazônia). A importância que o CAR e o Prodes adquiriram na gestão ambiental na Amazônia requer uma análise mais aprofundada sobre o contexto em que esses instrumentos foram criados, seus potenciais e limitações.

5.2.2. CAR

A realização do CAR das propriedades rurais tinha se tornado obrigatória nos estados do Pará e Mato Grosso em 2008 como resposta às pressões do governo federal (que já implementava a descentralização para estados), de ONGs (como a campanha do Greenpeace contra a Cargill) e de empresas do agronegócio, mas sua

adesão tinha sido baixa (Azevedo et al., 2014; Gibbs et al., 2016). Foi devido aos acordos setoriais e por ter sido adotado como um dos critérios de saída da Lista que o CAR se tornou “imprescindível para os agentes econômicos e governamentais” no Pará e Mato Grosso (Azevedo et al., 2014: 7), estados que concentram o desmatamento e os municípios listados (19 e 24 municípios na Lista, respectivamente). O Novo Código Florestal, promulgado em 2012, regulamentou o uso do CAR como instrumento de regularização ambiental em todo o território nacional (Lei nº12.651, 05/05/2012).

Azevedo *et al.* (2014), em sua avaliação dos efeitos do CAR sobre o desmatamento, verificaram que, embora a maior parte do desmatamento ocorrido entre 2008 e 2011 tenha sido fora das áreas cadastradas, houve desmatamento em 19,4% das propriedades inscritas no CAR no Pará e 9,2% no Mato Grosso. A pesquisa revela ainda que servidores estaduais não realizam o monitoramento sistemático e a punição dos desmatamentos ilegais em CAR⁶⁶, seja por falta de capacidade ou por receio de “afugentar” proprietários que ainda não fizeram o registro. Dessa forma, os autores temem que “esse instrumento possa se tornar, nesses Estados, um mero certificado desprovido de efeitos concretos na governança ambiental” (Azevedo et al., 2014: 12). De fato, o registro de propriedades no CAR não ocasiona por si em uma mudança de comportamento, podendo inclusive legitimar novos desmatamentos feitos de forma *legal* (L’Roe et al., 2016; Rajão et al., 2012).

Por que produtores aderiram ao CAR, tornando suas áreas visíveis para o monitoramento? Por um lado, as políticas da Moratória, dos Acordos da Carne, a Lista e depois o PMV-Pará deram incentivos – positivos e negativos – para a inscrição das propriedades no CAR. Mas, além disso, um estudo conduzido por L’Roe

⁶⁶ Em julho de 2017 o governo federal anunciou a adoção de novas estratégias para conter o desmatamento na Amazônia, notadamente o cruzamento de informações geradas por imagens de satélite com os dados do CAR.

et al (2016) mostrou que embora o CAR não seja um instrumento de regularização fundiária, existem indícios de que produtores vejam no mapeamento das propriedades uma maneira de reforçar a legitimidade das reivindicações de terra. Os pesquisadores analisaram a distribuição dos registros no CAR no Pará a partir de um histograma da frequência no tamanho das propriedades registradas até 2014, e encontraram picos na ocorrência de registros de propriedades ao redor dos valores de 100, 300, 500, 1125, 1500 e 2500 hectares. A maioria desses valores corresponde a limites legais relacionados à regularização fundiária, seja no âmbito federal ou estadual. Para os autores, isso sugere uma estratégia nos registros, ou seja, que produtores podem estar registrando apenas parte da propriedade (colocando em cheque a utilidade do instrumento para monitorar a cobertura florestal), mas, além disso, que podem estar vendo o CAR como um “atalho” para a resolução de conflitos fundiários (L’Roe et al., 2016).

Conforme discutimos no Quadro 3.2, o CAR foi um instrumento criado estritamente para fins de gestão ambiental, sem nenhum vínculo com a questão fundiária. No entanto, a ampla adesão ao CAR se tornou um atrativo para resolver esse problema de difícil equação na Amazônia. Em maio de 2013 foi publicado pelo governo paraense o Decreto Estadual nº 739, que estabelece o CAR como “instrumento de apoio ao processo de regularização fundiária”, de modo que os dados do CAR passaram a ser usados pelo Iterpa para emitir Certificados de Ocupação de Terra Pública (COTP). Assim, embora a medida coloque que os dados do CAR devem ser usados em caráter “excepcional e transitório”, a percepção de que o CAR está (ou será) vinculado à regularização fundiária não é infundada.

Além disso, a vinculação legal entre o instrumento CAR à posses e propriedades (ao invés de imóveis rurais) colocada pelo Decreto federal nº 7.830 de

2012, que regulamentou o CAR no âmbito federal, abriu uma importante brecha para a “presunção de que quem tem CAR é produtor ou proprietário” (Moreira, 2016). O fato do CAR ser auto-declaratório concede uma grande liberdade ao declarador, seja ele posseiro, grileiro ou proprietário, de modo que já foram constatados 11 milhões de hectares cadastrados em Terras Indígenas e 4 milhões de hectares em Unidades de Conservação, criando e agravando conflitos fundiários (Castilho, 2017). Historicamente, na Amazônia, até protocolos de pedidos de regularização fundiária emitidos pelo INCRA são usados para grilagem de terra e obtenção de financiamento junto a instituições financeiras (Moreira, 2016). Diante desse cenário, a utilização do CAR para a grilagem de terras públicas, alardeada por diversas entidades de proteção do meio ambiente e dos direitos humanos, se torna quase previsível.

As Resoluções nº116/ 2014 e nº120/2015 do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Pará estabeleceram que os municípios são a esfera administrativa que deve “proceder a análise e a aprovação dos dados contidos no CAR dentro de sua circunscrição, inclusive quanto ao percentual e localização da área de reserva legal”. Com isso, os técnicos municipais se tornam os encarregados de aprovar o CAR auto-declaratório, ainda que sob a supervisão do estado. Dada a fragilidade dos órgãos ambientais municipais já mencionada anteriormente e o potencial de uso do CAR como documento fundiário, a delegação dessa responsabilidade ao município sugere que o acesso à terra pode ser facilitado a atores com influência política e/ou econômica na esfera local.

5.2.1. Prodes

O Prodes foi criado em meio à crise gerada pela responsabilização do governo brasileiro pelo desmatamento da Amazônia nos anos 1980, que estava colocando financiamentos internacionais sob ameaça. Análises de imagens de satélite feitas de

forma regular poderiam demonstrar uma preocupação do governo federal com o meio ambiente e passar uma imagem de gestão racional e competente, apaziguando as preocupações da comunidade internacional. Além disso, no momento em que o INPE se tornou o prestador de contas do desmatamento perante o público, o governo brasileiro aumentou seu controle sobre como os dados do desmatamento são interpretados e sobre a abordagem dada ao problema político relacionado a eles (Rajão & Georgiadou, 2014).

No entanto, mais do que oferecer um “conhecimento objetivo” da realidade, a produção de dados de desmatamento a partir de imagens de satélite é repleta de incertezas, apesar das diferentes estratégias usadas por pesquisadores e técnicos do INPE para mitigá-las (Monteiro & Rajão, 2017). A acusação por parte da comunidade científica, de ONGs e da mídia de que o governo estava fazendo um uso político das informações sobre desmatamento alavancou importantes mudanças no INPE que culminou com a abertura dos dados ao público em 2003 sob a anuência da então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva (Rajão & Georgiadou, 2014). Esses movimentos políticos consolidaram um regime de transparência sobre os dados do desmatamento, e as estratégias de mitigação das incertezas no processamento dos dados foram fundamentais para a construção da autoridade do INPE e do Prodes (Monteiro & Rajão, 2017; Rajão & Georgiadou, 2014).

Ainda assim, há uma grande discrepância entre os dados gerados pelo Prodes em comparação com outras fontes de dados internacionais, especialmente a partir de 2008. Essa divergência se explica principalmente pela área dos polígonos desmatados (menores do que o mínimo de 6.25 ha detectados pelo Prodes) e pelo fato do Prodes não contabilizar desmatamento de florestas secundárias (Richards, Arima, VanWey, Cohn, & Bhattarai, 2017).

O objetivo do Prodes é estimar exclusivamente o desmatamento por corte raso. Uma vez detectado o corte raso, o sistema Prodes coloca uma máscara sobre a área desmatada, de modo que ela passa a ser desconsiderada em análises posteriores: pode-se dizer que o Prodes mapeia o avanço da fronteira.

Outros sistemas foram concebidos pelo INPE para quantificar áreas em processo de desmate (DEGRAD), detectar degradação em tempo real (DETER), mapear áreas de corte seletivo (DETEX) e apontar os novos usos dados às áreas desmatadas (TerraClass) (Rajão, Moutinho, & Soares, 2017). Ainda assim, o Prodes é muito mais utilizado do que os outros sistemas: seus dados fundamentaram o “pagamento por performance” de US\$ 1 bilhão da Noruega para o Brasil, eles são usados para caracterizar o Brasil como caso de sucesso na governança florestal, e o Prodes se tornou referência para estudos científicos e para a ação de ONGs (Monteiro & Rajão, 2017; Nepstad et al., 2014; Richards, Cohn, Arima, VanWey, & Bhattarai, 2017).

Uma das grandes reclamações que ouvi na reunião do Conselho Gestor do PMV-Pará foi relativa ao “falso Prodes”. Para o Secretário de Meio Ambiente de Igarapé-Açu, no nordeste paraense, o Prodes “aponta desmatamento em área aberta há muito tempo”. O ex-presidente do Sindicato de Produtores de Paragominas colocou que o então presidente eleito do Sindicato estava com cinco de suas seis propriedades com problema de “falso Prodes”. Para o representante do INCRA, o “Prodes erra de forma considerável”, mas enquanto os “grandes” podem desembolsar até R\$ 10 mil por um laudo técnico para mostrar o erro, “pequenos” e assentados têm que esperar os técnicos do INCRA, “que não têm pernas para ir a campo”.

O representante do Imazon, ao apresentar a ferramenta BusCAR, uma plataforma paga que permite consultar a situação de propriedades rurais quanto ao

cumprimento dos critérios estabelecidos pelos acordos da pecuária e dos grãos, declarou: “a maior parte das queixas é sobre a consistência dos dados de desmatamento do Prodes”. De acordo com o representante do INPE, “a validação em campo dá acerto de 96%; é preciso que as inconsistências cheguem a São José dos Campos (SP) para refinar os dados” (Notas de campo, Reunião COGES, 20/11/2014).

Uma causa provável dessa disputa é o fato de que apenas desmatamento por *corte raso* entra no cômputo do Prodes. Áreas que desde a perspectiva dos produtores já estavam abertas podem ter sido interpretadas como degradação pelos técnicos do INPE, até o momento em que se dá a conversão total do uso da terra. Assim, o “falso Prodes” pode ser resultado do rigor metodológico por parte do INPE. Entretanto, é desse mesmo rigor que deriva a autoridade do INPE como portador dos números sobre desmatamento (Monteiro & Rajão, 2017).

A contestação da acurácia do Prodes frente a fontes de dados internacionais coloca em cheque a utilização do Prodes como indicador de sucesso da conservação da Amazônia, uma vez que a integridade da floresta não é ameaçada somente pelo corte raso, mas também pela degradação. A relevância da degradação, do desmatamento de florestas secundárias e de pequenos desmatamentos na dinâmica recente da Amazônia evidenciam os limites do Prodes, ainda que ele cumpra sua função de mapeamento do avanço da fronteira: o problema pode não estar na ferramenta, mas no uso que se faz dela.

5.3. Emergência de arranjos de governança

À primeira vista, poderíamos afirmar que a Lista estabeleceu relações entre governo federal e municípios; o PMV-Pará estreitou vínculos entre governo estadual, governo federal e municípios; e os acordos setoriais deram novas nuances às relações

entre fornecedores e empresas compradoras. No entanto, em nenhuma dessas políticas a composição dos atores participantes e suas relações foram tão simples.

Em capítulos anteriores, vimos como a formação de arranjos de governança dos quais participaram diversos atores foi fundamental para que municípios conseguissem superar a falta de recursos e de capacidade técnica para atingir os objetivos estabelecidos pela Lista. Mostramos também que o PMV-Pará ganhou novo impulso com a aprovação de projeto junto ao Fundo Amazônia e que ele trabalha em articulação com organizações não governamentais. Dos acordos setoriais fizeram parte grandes ONGs, empresas do agronegócio e atores estatais. Ou seja, em todos os casos abordados participaram atores estatais e não estatais, tanto na determinação dos objetivos quanto dos instrumentos das políticas, constituindo cenários de governança híbridos (Jordan et al., 2005).

Ao mesmo tempo, se difundiu a utilização de mecanismos extrajudiciais para a solução de conflitos, particularmente os TACs e os Acordos. Assim foi nos casos dos Acordos da Carne, em que TACs foram firmados entre MPF e frigoríficos e proprietários, e dos TACs firmados com os municípios ao aderirem ao PMV-Pará, a partir dos quais os municípios se comprometem a atingir as metas do Programa, ou ainda na Moratória da Soja, compromisso firmado entre *traders* da soja e grandes ONGs.

Uma pergunta que deriva dessas observações é: haverá diminuído o papel do Estado? Nos casos da Moratória e do Acordo entre Greenpeace e frigoríficos, atores não-estatais definiram os objetivos e os instrumentos da política. Nos Acordos da Carne firmados entre agentes da cadeia da carne e MPF, atores estatais e não-estatais negociaram os objetivos a serem atingidos e as formas de fazê-lo através de TACs. Na Lista, os objetivos foram estipulados pelo Estado, enquanto a decisão sobre os meios

para atingi-los teve grande participação de atores não-estatais. Já no PMV-Pará, tanto os objetivos quanto os instrumentos foram estabelecidos pelo Estado, embora atores não-estatais façam parte da implementação e tenham também participado da elaboração da política. Vemos assim que os quatro casos ocupam posições distintas no *continuum* governo-governança (Jordan et al., 2005).

A governança ambiental organiza diferentes atores de modo a reunir interesses e estratégias distintas de forma coerente e legítima. Entretanto, esses sistemas dificilmente superam desigualdades de poder, e atores apenas se tornam *stakeholders* se concordarem com premissas estabelecidas pelas “lideranças” dos acordos. No caso da governança ambiental criada em torno de atividades extrativas, essas premissas incluem aceitar o crescimento econômico (ainda que “sustentável”) como um objetivo, e concordar com a abordagem dada ao problema – no caso, o desmatamento. Nesse sentido, pequenos agricultores, povos indígenas e populações tradicionais que, por uma questão de escala, têm menor participação no desmatamento (particularmente dentro dos acordos setoriais), se tornam atores irrelevantes no processo de formulação de soluções (Baletti, 2014).

A configuração assumida pelos acordos setoriais colocou grandes empresas da soja e da carne em um papel negociante, com grande peso sobre a definição dos termos dos acordos. Assim como no PMV-Pará, na governança da soja e da pecuária a sociedade civil era majoritariamente representada por ONGs ambientais, com suas agendas próprias e partindo das mesmas premissas que os setores do agronegócio, tornando assim possível o diálogo e a construção de consenso. Sub-representados, os movimentos sociais, pequenos agricultores, povos indígenas e populações tradicionais, apesar de diretamente ou indiretamente serem afetados por todas essas políticas, não partilhavam da mesma visão de desenvolvimento daqueles que

negociavam soluções, e portanto não fizeram parte da formulação das estratégias de governança (Steward, 2007).

Os instrumentos de gestão territorial adotado pelas quatro políticas se centram no binômio floresta-não floresta e na auto-declaração da propriedade. No entanto, tanto o Prodes quanto o CAR têm limites e podem favorecer desproporcionalmente grandes e médios proprietários, que têm maior acesso a informação e mais poder político e econômico na esfera local.

A interação entre a Lista, os acordos setoriais e o PMV-PA trouxe as elites locais para o primeiro plano das tomadas de decisão formal sobre a trajetória do uso da terra na Amazônia. Mais ainda, os arranjos de governança que emergiram dessas políticas fortaleceram as redes entre as elites locais amazônicas, agentes do mercado e o Estado, de modo que os discursos dessas diferentes partes foram convergindo. Assim, o discurso das elites estrategicamente passou a conter dois elementos distintos, complementares e desejáveis. Por uma lado, advoga promover o desenvolvimento a partir da intensificação produtiva, em consonância com o “desmatamento zero” propagado pelas ONGs. Por outro lado, alinhado com diferentes níveis de governo defende o “agro” como propulsor da economia nacional.

Os arranjos de governança criados para tornar o município como a escala de combate ao desmatamento se uniram ao redor da lógica de *land sparing*. Com o objetivo de promover uma transição de uma economia extrativa degradadora a uma economia produtiva articulada ao desenvolvimento socioeconômico, esses complexos de *land sparing* têm ONGs ambientais como importantes indutores da intensificação, frequentemente em parceria com grandes traders e/ou empresas varejistas (Thaler, 2017). Mas, como esses atores não estão presentes de maneira homogênea no território, sua atuação pontual acaba por criar alguns municípios competitivos,

capazes de atrair investimentos e pessoas e promover o crescimento. Se por um lado uma economia intensiva conectada a redes de comércio nacionais e globais pode gerar benefícios para a população local nesses municípios que se tornam “modelos de sustentabilidade”, por outro se observa o favorecimento do agronegócio e das elites rurais nas escalas local, regional e nacional.

5.4. Conclusões

Neste capítulo, vimos como a Lista, o PMV-Pará, a Moratória da Soja e os Acordos da Carne se inserem em dinâmicas mais amplas, trazendo elementos importantes para nossa análise sobre governança e federalismo. A abordagem territorial da Lista e do PMV-Pará dão uma chancela de *boa governança* para municípios, enquanto acordos setoriais dão essa mesma chancela às empresas participantes. Mas um olhar sobre o contexto em que essas iniciativas se inserem revela que as medidas levadas a cabo pelos acordos não dão conta dos processos mais amplos, e aquelas promovidas pelo PMV-Pará trazem à tona questões latentes no pacto federativo brasileiro.

O PMV-Pará foi o desdobramento de um “efeito inesperado” da Lista sobre os municípios. Embora abarque os indicadores inaugurado pela política do MMA, o PMV-Pará aloca a maior parte de seus recursos em incentivos positivos (instrumentos econômicos e de informação) para promover a adesão dos municípios ao programa estadual. Com isso, o PMV busca (i) dar coerência às políticas nos três níveis de governo, (ii) diminuir a discrepância entre municípios, e (iii) descentralizar a gestão ambiental. As restrições orçamentárias dos municípios tentam ser contornadas com a alocação de recursos do Fundo Amazônia para equipar as secretarias municipais de meio ambiente, e a falta de vontade política tenta ser superada com a realização de

estudos que sugerem a rentabilidade a médio-longo prazo de assumir funções de gestão ambiental. Ainda assim, para exercer as funções que lhe cabem, municípios devem alocar seus escassos recursos no setor ambiental.

Os acordos setoriais afetam majoritariamente produtores integrados ao mercado, utilizando geotecnologias (Prodes e CAR) para monitorar os produtores e TACs e Acordos para firmar o compromisso de melhoria nas práticas. Essas ações abrangem apenas uma parte dos efeitos associados à produção de soja e de carne para o mercado externo, notadamente o desmatamento por corte raso (uma vez que o Prodes não detecta degradação nem contaminação de solos e recursos hídricos, por exemplo).

A pecuária cumpre um papel histórico de “interiorização do Brasil pela pata do boi”⁶⁷, e o mesmo se dá na Amazônia. Associada à especulação da terra, a pecuária extensiva se torna uma forma de ocupar a terra; para pequenos produtores, o gado tem valor de uso e também valor de troca, de modo que para além de uma atividade produtiva, a pecuária adquiriu na Amazônia uma profunda dimensão cultural, tornando-a mais do que um vetor do desmatamento. A recente expansão da pecuária na região norte está associada a uma produção moderna e mais capitalizada, integrada ao mercado externo por frigoríficos. Os Acordos envolvendo grandes frigoríficos atuaram sobre *essa* pecuária.

A cadeia da soja envolve um mercado muito restrito de empresas transnacionais e se baseia em pacotes tecnológicos cujos riscos ambientais e para a saúde humana são pouco conhecidos. Além disso, a necessidade de cadeias integradas leva à formação de *clusters* de prosperidade a partir das “cidades da soja”, mas a

⁶⁷ Citação do então Ministro do Interior durante uma reunião do Conselho Deliberativo da Sudam, publicada no jornal “Folha do Norte”, Belém (PA), em 13/08/1969. A citação aparece no Blog do jornalista Lúcio Flavio Pinto no link <https://amazoniahj.wordpress.com/2017/02/17/ocupação-pela-pata-do-boi/>. Consulta em 14/06/2017.

valorização da terra e a exigência de grandes investimentos na produção levam à concentração fundiária, frequentemente resultam em conflitos sociais e podem ainda ter efeitos indiretos sobre o uso da terra. Olhar apenas se a área onde a soja produzida foi desmatada depois de 2008, como faz a Moratória, não leva em conta essas outras dinâmicas desencadeadas pela agroindústria da soja.

Nos interessa observar que grandes empresas, junto com representantes do agronegócio e ONGs se tornaram peças importantes do *policy-making* em todas essas políticas, e que a adoção do CAR e do Prodes em todas elas levou a um consenso sobre o uso desses instrumentos de monitoramento como estratégia de gestão do uso da terra. No entanto, esses instrumentos têm limites e não podem ser tidos como solução definitiva para o combate do desmatamento. Além disso, a interação entre as quatro políticas fortaleceu as elites locais como tomadores de decisão e favoreceram a convergência entre os discursos das elites, das ONGs e dos governos. No próximo capítulo, voltamos para as dinâmicas municipais, discutindo os atores e as agendas que saíram fortalecidos da interação entre essas políticas na esfera local.

Capítulo 6. Atores e agendas na escala local

Até aqui, buscamos diferenciar os objetivos e instrumentos empregados pela Lista, pelo PMV, pela Moratória da Soja e pelos Acordos da Carne. Agora, discutimos os atores e agendas que foram empoderados a partir dos arranjos escalares produzidos pela interação dessas políticas – produzidas em escalas mais amplas – com atores e dinâmicas em operação na escala local.

6.1. Os Atores e suas agendas

Cada uma das políticas mobilizou um conjunto de atores específicos nos municípios. Para sair da Lista, participaram em maior ou menor medida três grupos de atores: 1) representantes do poder público municipal; 2) a elite rural local, representada pelos Sindicatos de Produtores Rurais, que ganhou protagonismo tanto por sua capacidade de interação com organizações operantes em outros níveis quanto por sua representatividade na paisagem rural das fronteiras consolidadas; e 3) as ONGs ambientais, fundamentais para suprir carências técnicas e financeiras iniciais e construir o que se tornaram modelos de governança ambiental municipal (Viana et al., 2016).

Atores cruciais para implementar os objetivos do PMV-Pará no âmbito local foram os secretários e técnicos dos órgãos municipais de meio ambiente; o Imazon, a TNC e o Fundo Amazônia, dando apoio técnico e financeiro; e os Sindicatos de Produtores Rurais e Sindicatos de Trabalhadores Rurais, responsáveis por fazer a ponte entre políticas municipais e produtores rurais. Já nos acordos setoriais, foram fundamentais a participação de grandes ONGs e de organizações de representação dos produtores (Sindicatos ou Cooperativas) na elaboração e implementação dos protocolos de produção.

O fato de que todas essas políticas surgiram em um espaço de 5 anos (a Moratória da Soja em 2006, Lista em 2008, Acordos da Carne em 2009 e PMV em 2011) fez com que elas se reforçassem mutuamente em diversos aspectos. Primeiro, a atuação governamental junto com forças de mercado foram responsáveis pela grande redução no desmatamento da Amazônia (Hecht, 2012; Nepstad et al., 2014). Segundo, os instrumentos bem-sucedidos foram replicados por outras políticas, como foi o caso do CAR e o uso do Prodes como ferramentas de monitoramento. Mas, além disso, podemos observar que dois grupos de atores figuram proeminentes em todas elas: as ONGs ambientais e representações do agronegócio (nos municípios, os Sindicatos de Produtores). A simultaneidade nessas políticas fez com que esses grupos de atores ocupassem diversos espaços decisórios, tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas.

6.1.1. As ONGs ambientais

ONGs são atores cada vez mais ativos na gestão de recursos naturais na escala local. A descentralização da gestão pública em geral e dos recursos ambientais em particular, tendência nas últimas décadas, cria novos espaços de decisão dispersos ao longo da estrutura administrativa. Além disso, o fato de que a descentralização é frequentemente justificada por seu potencial democrático torna a participação social tanto um objetivo quanto um meio para atingir políticas públicas representativas das necessidades locais (Lemos & Agrawal, 2009). Mais ainda, doadores frequentemente optam por financiar o desenvolvimento local através de ONGs ao invés de doar recursos diretamente aos governos (Cook, Wright, & Andersson, 2017).

Um recente estudo com 200 municípios na Bolívia e Guatemala revelou que a presença de ONGs pode ofuscar as preferências políticas dos atores locais, especialmente naqueles lugares que não contam com organizações fortes da sociedade

civil capazes de exercer pressão sobre políticos. Ao doar recursos materiais para prefeituras, ONGs ganharam maior influência sobre o *policy-making* local. Assim, não é incomum que a agenda das ONGs se imponha sobre as necessidades e demandas do público local de maneira mais ampla (Cook et al., 2017).

Existe uma grande variedade de ONGs dedicadas às questões ambientais e agrárias na Amazônia. A atuação das ONGs ambientais pode ser vista como uma “defesa do bem”, embora o crescimento de algumas delas e a semelhança de seus *modus operandi* àqueles de grandes empresas possam ser vistos como uma “corrupção” de seus nobres propósitos iniciais. A construção de relações com as próprias empresas que *causam* os problemas ambientais pode ser tida como uma abordagem “pragmática” frente à dimensão dos desafios da questão ambiental. Na realidade, as atividades e procedimentos das ONGs são em grande parte definidos a partir das relações de competição, parceria e cooperação que elas estabelecem com atores governamentais, de comunidades, do setor corporativo e financeiro internacional; ou seja, podem variar ao longo do tempo e dos lugares/projetos (Larsen, 2016).

Essa transitoriedade nas ações de ONGs levanta uma importante questão sobre o sistema de prestação de contas (*accountability*) dessas organizações. Não há, na verdade, uma clareza sobre a quem ou a quê ONGs devem prestar contas: elas podem responder por seus valores e missões, sua performance, seus membros ou afiliados (pessoas cujos interesses elas representam), seus doadores (frequentemente internacionais) ou ao Estado (uma vez que devem atuar dentro dos limites da lei); ou seja, seu sistema de prestação de contas é difuso e complexo. Ao trabalhar com atores locais, ONGs podem empoderar certos grupos, mas só até certo ponto: se comunidades assumem *muito* protagonismo, elas podem enfraquecer o controle de

ONGs sobre os projetos/programas, desviando a ONG de seus objetivos iniciais. Assim, pode ser tido que a prestação de contas das ONGs se dá através de seu trabalho, que por sua vez é uma expressão de seus valores, embora não tenham mecanismos claros de assegurar a correspondência entre o trabalho e os valores (Kilby, 2006).

Nos municípios que analisamos, foram particularmente importantes as ações do ICV e ISA no Mato Grosso, e do Imazon e TNC no Pará. Essas ONGs já estavam envolvidas em atividades em diversas escalas, ao longo das quais tinham construído credibilidade por sua atuação técnica tanto na escala local quanto na esfera internacional. Assim, atores municipais e empresas transnacionais recorreram às ONGs para encontrar soluções e dar credibilidade às iniciativas (Carneiro & Assis, 2015).

Mostramos no Capítulo 4 que havia grandes desconfiâncias entre ONGs e o setor produtivo. Uma clara ilustração desse descompasso entre os interesses foi a campanha do Greenpeace contra o porto da Cargill em Santarém, que ganhou projeção nacional e internacional e taxou os produtores de soja de criminosos. Isso levou à união entre elites locais de Santarém e migrantes gaúchos produtores de soja, formando uma aliança ao redor da agroindústria da soja e da economia urbana e contrária à agenda ambiental (Adams, 2010). Ao mesmo tempo, a necessidade de oferecer uma saída para empresas e produtores fez com que o próprio Greenpeace sentasse à mesa com as *traders* da soja para negociar uma forma de solucionar a crise e resolver o problema da conexão soja-desmatamento. Ao longo desse processo, os discursos do agronegócio e das ONGs foram convergindo, e essa convergência culminou na adoção da Moratória da Soja (Steward, 2007).

Dentre as diversas preocupações relacionadas à expansão da soja na Amazônia, ONGs têm dado mais atenção ao tema do desmatamento, provavelmente porque a conservação de florestas primárias figura, de fato, como o grande objetivo de muitas das grandes ONGs ambientais. Essa foi a moeda de troca que viabilizou a convergência de discursos e práticas entre ONGs ambientais e os diferentes setores do agronegócio: estes aceitaram serem monitorados e não converter florestas em usos produtivos; por outro lado, deixaram de ser alvo de críticas por outras consequências da produção, como cultivo de transgênicos, contaminação das águas e dos solos e expropriação das terras de pequenos agricultores (Steward, 2007).

A participação de grandes ONGs em projetos e iniciativas de desenvolvimento rural se tornou uma chancela de “boa governança”. No Pará, o envolvimento particularmente da TNC e do Imazon na construção dos modelos de “boa governança” na escala municipal (como Paragominas, mas também Santarém e São Félix⁶⁸) lhes concedeu credenciais para ocupar importantes espaços decisórios nas escalas municipal, estadual e federal. Imazon e TNC são parte do Comitê Executivo e do Conselho Gestor do PMV-Pará. O Imazon colabora com o MPF e PMV-Pará na elaboração do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Sigam) e fornece alertas de desmatamento para os municípios parte do PMV-Pará. As duas organizações aprovaram projetos junto ao Fundo Vale e Fundo Amazônia para promover a gestão ambiental na escala municipal e se consolidaram como *policy-makers* nas diferentes escalas de governança.

⁶⁸ O Programa Soja Mais Sustentável começou em 2004 fruto de uma parceria entre Cargill e TNC com o objetivo promover a regularização ambiental (embora se limite em grande parte ao CAR) das propriedades fornecedoras de soja na região de Santarém. Em 2011, a TNC recebeu um “apoio” de US\$ 3 milhões da Cargill para implementar o projeto Soja Mais Sustentável nos municípios ao longo da BR-163 (Cuiabá-Santarém). Em São Felix, a parceria foi estendida para promover a intensificação da produção de cacau em pequenas propriedades. No mesmo município, a TNC se juntou ao frigorífico Marfrig, à rede Walmart e à Fundação Moore para promover boas práticas agropecuárias.

6.1.2. As elites rurais locais

Normas que regulamentam o uso da terra mexem com interesses de diversos grupos de atores. As quatro políticas que analisamos tiveram como objetivo influenciar as decisões sobre o uso da terra em propriedades privadas, mobilizando diferentes segmentos da sociedade local. Nos municípios amazônicos, são diversos os grupos interessados na configuração da paisagem rural, como evidenciado pela multiplicidade de signatários dos pactos municipais.

A Amazônia é uma “floresta urbanizada”, com mais de 70% de sua população vivendo em áreas urbanas (Becker, 2001). As cidades, concentradas nas fronteiras do desmatamento, cumprem ao menos três funções: organizam o mercado de trabalho, conectam pessoas e mercadorias em redes regionais e nacionais, e servem como apoio logístico para atividades produtivas desenvolvidas nas áreas rurais (Browder & Godfrey, 1997). Dados do censo agropecuário de 1996 indicavam que 54% das áreas agrícolas pertenciam a moradores urbanos, e que essas propriedades eram quatro vezes maiores que o tamanho médio das propriedades na região norte (Simmons, Perz, Pedlowski, & Silva, 2002). Dada essa relação imbricada entre o rural e o urbano na Amazônia, as dinâmicas do meio rural são, portanto, direta ou indiretamente ligadas aos interesses urbanos, como mostramos ao relatar os conflitos sociais desencadeados pelas operações de fiscalização associadas à Lista.

Além dos atores urbanos, os produtores rurais, obviamente, são grandes interessados nas normas que regulam as dinâmicas de uso da terra. Mas “produtores rurais” não é um grupo homogêneo, e os incentivos das políticas não incidiram igualmente sobre os distintos grupos de atores rurais.

Os produtores rurais podem ser caracterizados segundo diferentes critérios, mas a tipologia mais comum é aquela baseada no tamanho da propriedade. Para fins

legais, o pequeno proprietário é considerado aquele cuja propriedade é menor que 4 módulos fiscais (MF); o médio tem entre 4 e 15 MF, e a grande propriedade tem mais de 15 MF. Como o valor do MF é variável de acordo com a região do país, estudos empíricos adotam outras classificações. Godar *et al.* (2014) dividiram as propriedades em pequena (<100 ha), média (entre 100-500 ha), grande (>500 ha) e muito grande (>2.500 ha), e descobriram que há um predomínio de propriedades com mais de 500 ha no sul e sudeste da Amazônia Legal, onde a fronteira já está consolidada. Por outro lado, em áreas com maior cobertura florestal, como no interior da região amazônica, há um predomínio de propriedades pequenas. Outros estudos também indicam que há maior concentração fundiária nas fronteiras consolidadas (Gardner et al., 2014; Garrett & Rausch, 2016; Pacheco, 2012; Pacheco & Benatti, 2015; Walker et al., 2009).

Os municípios inseridos na Lista se localizavam em áreas de fronteira já consolidada ou de fronteira ativa, e são predominantemente ocupados por grandes propriedades (seguindo a classificação de Godar *et al.*, 2014 e Tritsch & Arvor, 2016, e os dados que apresentamos no Capítulo 4). Particularmente os municípios onde atores locais se mobilizaram para articular os recursos necessários para sair da Lista (Paragominas, Querência, Marcelândia e Alta Floresta) são parte da fronteira consolidada e têm a estrutura fundiária predominada por grandes propriedades.

A adesão dos atores municipais à agenda do combate ao desmatamento pode ser abordada desde diferentes perspectivas. Ela pode ser atribuída à estrutura de incentivos criada por níveis mais altos de governo, como mostramos nos Capítulos 3 e 4. Ações de comando e controle e o aperfeiçoamento de sistemas de monitoramento diminuíram a sensação de que “o crime compensa” (Schmitt, 2015). As restrições de mercado, além de atingirem diretamente os produtores, indicam uma tendência de

aumento da governança das empresas sobre suas cadeias produtivas, também influenciando sobre o interesse na regularização ambiental (Nepstad, Stickler, & Almeida, 2006).

Além de fatores externos, a própria maneira como produtores se relacionam com a questão ambiental e suas regulações está mudando ao longo do tempo. Em grande medida, isso pode ser tido como consequência da “transparência” proporcionada por geotecnologias, como o Prodes e o CAR, e de campanhas lideradas por ONGs ambientais, que dão publicidade às dinâmicas de uso da terra (Adams, 2010; Rajão & Georgiadou, 2014). Num contexto de maior conhecimento sobre o mundo natural e sobre a capacidade das ações humanas intervirem sobre processos naturais, “as pressões sociais em favor da proteção da natureza têm crescido” (Agrawal, 2005: 201).

Ainda assim, chama atenção o grande envolvimento de Sindicatos de Produtores e do setor produtivo com a agenda ambiental colocada pela Lista. Os Sindicatos de Produtores representam majoritariamente os interesses dos grandes proprietários (ou das elites rurais locais, que podem incluir o agronegócio) (Adams, 2010). Como vimos, a adesão desses grupos de atores foi essencial para que os municípios conseguissem sair da Lista dada sua representatividade na composição da estrutura agrária das fronteiras consolidadas. Ao mesmo tempo, essa adesão indica uma mudança de posicionamento das elites locais, historicamente “cúmplices do desmatamento” (Entrevista PMV, 19/11/2014).

Em sua análise sobre Lucas do Rio Verde (MT), Rausch (2013) concluiu que os arranjos institucionais e as ações criadas pelo projeto Lucas Legal levaram proprietários privados a incorporar questões ambientais em sua tomada de decisão. Embora a abordagem teórica adotada pela autora tenha como fundamento uma

profunda análise histórica em pequenas comunidades rurais da Índia (Agrawal, 2005), ao aplicá-la em um município polo do agronegócio, a explicação se alinha àquela preconizada pela Curva Ambiental de Kuznets.

A Curva Ambiental de Kuznets

A Curva Ambiental de Kuznets estabelece que a degradação ambiental tem uma relação em forma de U invertida com o desenvolvimento econômico, sugerindo que em um primeiro momento o crescimento econômico é positivamente relacionado à degradação, mas passado um ponto de inflexão na renda, a relação passa a ser negativa. Daí se pode derivar que quanto maior a afluência de uma sociedade, maior sua preocupação com o meio ambiente. Apesar de várias críticas deste modelo (Angelsen & Kaimowitz, 1999; Stern, 2004), estudos baseados em conjuntos de dados em escala nacional indicam que a teoria pode ser aplicada para explicar o desmatamento (Battharai & Hammig, 2001). Parte do argumento por trás da curva ambiental de Kuznets é o surgimento de um setor consciente da sociedade (resultado de repercussões negativas da degradação ambiental), embora possa indicar apenas a transferência de atividades poluidoras ou extrativas para outras partes do mundo (Lambin & Meyfroidt, 2011; Stern, 2004).

A tese da Curva Ambiental de Kuznets se enquadra na Teoria da Modernização Ecológica, em que as questões ambientais são vistas como independentes da economia, das atividades produtivas e do consumo. Segundo essa abordagem, o ambientalismo não se contrapõe ao modelo econômico, de modo que “mais produção e consumo em termos econômicos (PIB, poder de compra, empregos) não precisam implicar em mais devastação (poluição, uso de energia, perda de biodiversidade)” (Mol & Spaargaren, 2000: 36). Uma leitura dos processos de governança desencadeados pela Lista desde a perspectiva da modernização ecológica

sugere que o sucesso dessas medidas está intimamente relacionado aos níveis de desenvolvimento socioeconômicos. Na Amazônia, a relação entre desmatamento e desenvolvimento social e econômico é objeto de debate.

Conforme apresentado brevemente no primeiro Capítulo, as análises estatísticas conduzidas por Rodrigues *et al.* (2009) e Celentano *et al.* (2012) encontraram um padrão de “boom-and-bust” no avanço da fronteira, ou seja, concluíram que os níveis de desenvolvimento aumentam em estágios iniciais da fronteira e depois declinam com o avanço da fronteira. Já no final do artigo, Rodrigues *et al.* (2009) afirmam que a dinâmica observada poderia ser apenas a primeira fase de um processo mais amplo que se assemelharia àquele preconizado pela Curva Ambiental de Kuznets.

Weinhold *et al.* (2015) observaram que estudos de caso não indicavam a ocorrência do “bust”, mas sim que ao longo do tempo medidas de bem estar na esfera local se mantinham estáveis ou cresciam. Essa observação levou os autores a revisitar as análises conduzidas por Rodrigues *et al.* (2009) e Celentano *et al.* (2012). Weinhold *et al.* (2015) mostram que escolhas metodológicas das análises estatísticas levaram os estudos anteriores a encontrar o padrão “boom-and-bust”, e mostram que essa relação não existe nem entre os municípios nem nos municípios ao longo do tempo. Assim, os padrões de desmatamento e de bem-estar não são *proxis* capazes de explicar a evolução temporal dos municípios, dada a grande heterogeneidade histórica, ambiental e econômica existente entre eles.

Nossa análise de dez municípios corrobora as conclusões de Weinhold *et al.* (2015), embora o interesse dos atores locais na agenda do desmatamento, principalmente nos centros agronegócio, possam indicar uma dinâmica semelhante

àquela preconizada pela Curva Ambiental de Kuznets⁶⁹. A expansão da produção de commodities agrícolas na Amazônia se dá em áreas já consolidadas e levam à melhoria de indicadores sociais e econômicos, embora estudos indiquem uma dissociação entre índices de desenvolvimento humano (IDH) e produção de soja, sugerindo uma diversificação das atividades na fronteira (Arvor et al., 2017; VanWey et al., 2013). Na Figura 6.1, os municípios estão ordenados segundo o valor do IDH Municipal de 2010 (Moju com o menor e Alta Floresta com o maior índice). A figura nos mostra duas coisas: primeiro, que houve uma melhoria no índice de desenvolvimento humano ao longo dos anos em todos os municípios analisados. Segundo, que os municípios onde a ação para sair da Lista partiu dos atores municipais são aqueles com maior IDH.

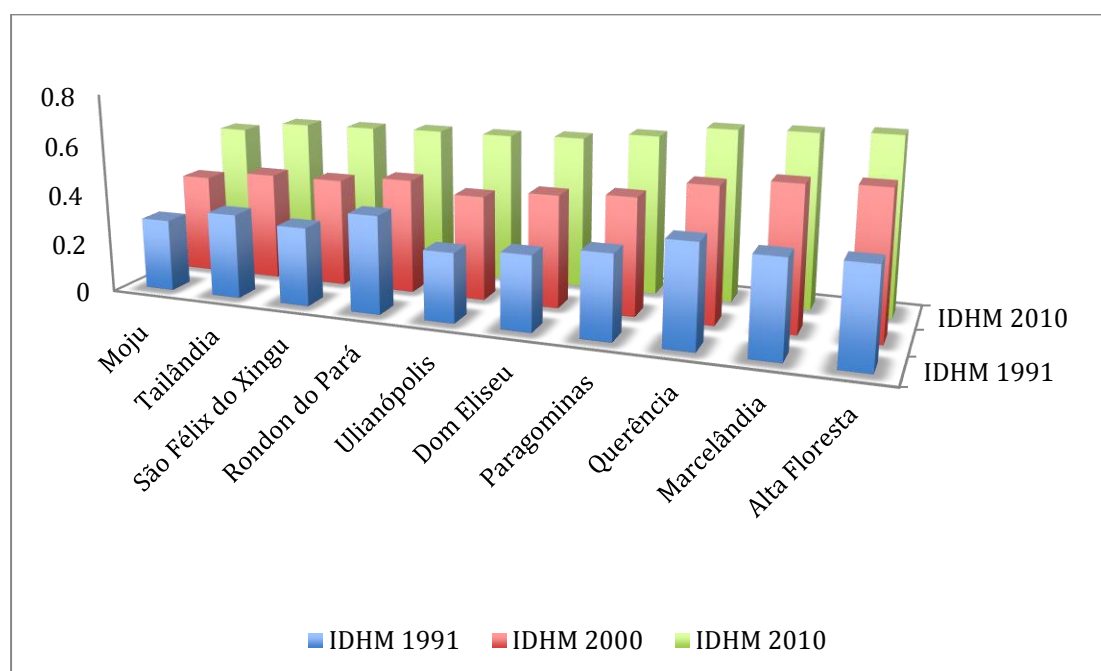


Figura 6.1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos anos de 1991, 2000 e 2010. O IDHM é um índice formado por três componentes: longevidade (expectativa de vida ao nascer), educação (escolaridade da população adulta e fluxo escolar da população jovem) e renda (renda *per capita*). Quanto mais próximo de 1, maior o índice de desenvolvimento humano. Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br>

⁶⁹ A semelhança com a curva preconizada pela Curva Ambiental de Kuznets também se dá nas críticas: não se considera vazamento e poluição

Esses dados podem ser interpretados como indicativos de uma dinâmica condizente com a Curva Ambiental de Kuznets à medida que foram nos municípios com melhores condições de vida que emergiram iniciativas de combate ao desmatamento. Uma outra maneira de abordar esse processo, que não contradiz a Curva Ambiental de Kuznets, parte da ideia de que os municípios da fronteira consolidada, como Querência ou Paragominas, já desmataram bastante, e, portanto, têm área aberta o suficiente para produzir. Segundo essa visão, a adesão dos produtores seria fácil, pois não implicaria em grandes mudanças de comportamento.

Em sua análise sobre o Projeto Lucas Legal, Rausch (2013) sugere que houve uma mudança na maneira como produtores se relacionam com a paisagem florestal e regulações ambientais. Essa ideia parece corroborada por uma liderança do PMV-Paragominas:

O que precisamos fazer não é porque somos pressionados, por exemplo pelo Ministério Público, mas pela busca de um novo diferente, de um produto diferente, como 'carne produzida com a maior biodiversidade do mundo'. Aqui tem que virar um paraíso, não só na imagem para fora, mas para nós também, porque até agora é um inferno para nós. (Entrevista, SPRP 28/03/2011)

No entanto, dinâmicas recentes em alguns dos municípios que analisamos sugerem que as mudanças por parte dos atores locais, a grosso modo⁷⁰, não foram tão profundas como aquelas encontradas por Rausch e como indica a posição individual de uma liderança do setor produtivo de Paragominas citada acima.

A descoberta de que a produtividade da soja em Alta Floresta é significativamente maior que em outros municípios do Mato Grosso (como Sinop ou

⁷⁰ Para alguns atores ou grupos de atores, as iniciativas municipais parecem ter, de fato, provocado mudanças mais profundas. Em Alta Floresta, por exemplo, a recuperação de nascentes foi comemorada por produtores que passaram a cuidar de suas florestas ripárias (Entrevista Ex-secretária de Meio Ambiente, 11/06/2017).

Sorriso) está ampliando a área de plantio de soja no município. Isso não necessariamente significa a conversão de áreas de floresta, mas implica no aumento de uso de insumos químicos que pode comprometer outros recursos naturais. Além disso, o prefeito está considerando fechar a secretaria de meio ambiente, criada no momento da crise desencadeada pela inclusão do município na Lista (Entrevista Ex-secretária de Meio Ambiente de Alta Floresta, 11/06/2017).

Em Tailândia, “só a possibilidade de haver mercado para carvão já causou um burburinho na cidade”⁷¹, e há indícios de que está ocorrendo um processo de concentração fundiária por “novos fazendeiros vindos do Sul e do Sudeste investindo em grãos” (Entrevista técnico da prefeitura, 23/11/2016). Em Paragominas, “melhorias na infraestrutura, atração de multinacionais e flexibilização das regras ambientais tem aberto espaço para uma atividade mais rentável e que já transformou boa parte do cenário agrícola do país: a produção de soja” (Ramos, 2014). A conversão de áreas degradadas em agricultura intensiva não é por si indicativo de que atores locais não têm preocupação com o meio ambiente, mas sugere que há outros fatores que influenciam suas decisões.

O caso de Rondon do Pará traz mais elementos para a análise. Tendo a menor área de floresta remanescente da nossa amostra, a maior proporção de pasto sujo (Figura 6.2), um rebanho equivalente ao de Paragominas e sendo um município bastante urbanizado (57,2% do PIB municipal vem do setor de serviços e 74% da população é urbana), seria de se esperar, sob a perspectiva da teoria da Curva Ambiental de Kuznets, que houvesse grande interesse dos atores locais em aderir à agenda do combate ao desmatamento. No entanto, o que houve foi o oposto: não só os atores locais não se mobilizaram, como o Sindicato de Produtores (junto com a

⁷¹ O entrevistado se referia à discussão no âmbito federal sobre o programa de estímulo às termelétricas a carvão, que acabou sendo vetado pela presidência da República.

prefeitura) fez campanha contrária ao CAR. Assim, o Imazon, apesar de dispor de orçamento, não conseguiu atuar no município.

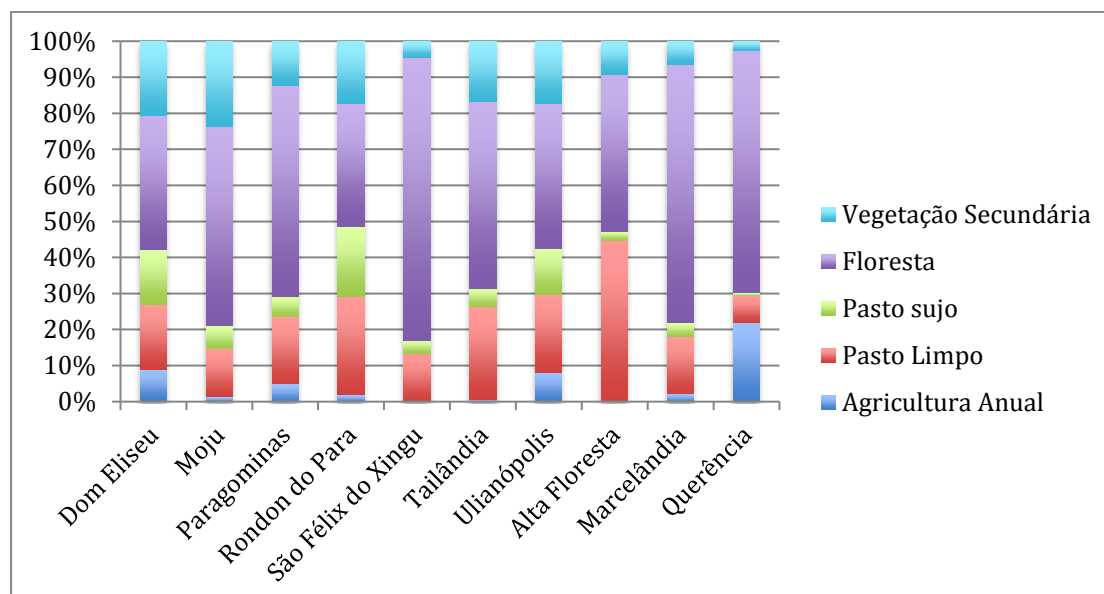


Figura 6.2. Classes de uso e cobertura da terra por município. Fonte: Almeida *et al.* (2016).

A Figura 6.2 mostra que, ao menos para os municípios analisados, não há um padrão claro na relação entre área degradada ou desmatada e iniciativa para o combate ao desmatamento. Isso sugere que as dinâmicas internas aos municípios podem explicar melhor o interesse dos atores locais pela agenda do desmatamento, o que nos leva a uma outra abordagem teórica: a coalizão pró-crescimento.

Coalizões pró-crescimento

Em 1976, H. Molotch publicou o influente artigo intitulado “A cidade como uma máquina de crescimento” (*The city as a growth machine*) (Molotch, 1976). Nele, o autor defende que “o desejo de crescer” é um fator-chave para a criação de consenso entre membros da elite politicamente mobilizada e um fator de união entre pessoas de um mesmo lugar, por mais divergentes que sejam suas posições sobre outros assuntos. A política urbana, segundo essa perspectiva, se ancora na terra e em sua construção

política, econômica e social. Essa abordagem foca no papel das pessoas e das instituições na política urbana, dando ênfase à agência dos atores e às relações de poder (Rodgers, 2009).

Segundo a proposta de Molotch, atores centrais da coalizão pró-crescimento são empreendedores urbanos (aqueles ligados ao mercado imobiliário, de maneira ativa ou passiva), associados aos políticos locais, meios de comunicação locais e provedores de serviços públicos; organizações culturais, como Universidades, são tidas como atores auxiliares. Uma das premissas do autor é de que as coalizões pró-crescimento se organizam a partir da jurisdição do governo local em sua busca por investimento. Igualmente importante é o apoio do público mais amplo, conquistado pela propagação da ideia do crescimento como um bem público capaz de melhorar a vida do cidadão comum. A adesão do público em torno do projeto de crescimento é importante para a construção da imagem que a coalizão pró-crescimento projeta para os investidores (Logan & Molotch, 1987).

Críticas a essa tese se centram na importância atribuída à propriedade privada. Primeiro, a lógica de funcionamento da cidade não se resume a disputas sobre o valor de troca da terra: existe uma diversidade de grupos e movimentos que contestam e produzem a política local, e seus interesses não necessariamente se explicam pela ótica da propriedade privada. Além disso, cada vez mais, dinâmicas operantes em diversas escalas influenciam a esfera local. Por fim, estratégias contemporâneas de atração de investimento vão além da propriedade individual para incluir também acesso a serviços e qualidade de vida, por exemplo (Jones & Wilson, 1999; Rodgers, 2009).

Apesar das críticas e das especificidades brasileiras e amazônicas frente à lógica urbana norte-americana de onde parte a teoria de Molotch, elementos derivados

do modelo da “cidade como máquina de crescimento” são úteis para explicar a adesão dos atores locais à agenda da Lista. Particularmente, nos interessa a ideia de que “a agenda das elites urbanas é assegurar as condições do crescimento” (Molotch, 1976).

Como afirmamos anteriormente, dinâmicas rurais e urbanas são muito imbricadas na Amazônia. A proposta teórica da *urbanização desarticulada* de Browder & Godfrey (1997) para explicar a urbanização da Amazônia se baseia em dez princípios, dentre os quais se destaca aquele que se refere ao papel das cidades no desmatamento:

Comumente pensado em relação à falta de clareza na propriedade da terra rural e à incentivos governamentais equivocados para as elites rurais, o desmatamento na Amazônia está cada vez mais se tornando um problema centrado no meio urbano. Uma proporção crescente da população urbana possui propriedade rural, e esses ativos rurais são geridos de forma a melhorar estratégias de acumulação urbana, não necessariamente com a conservação florestal de longo prazo em mente. (Browder & Godfrey, 1997: 15; tradução da autora)

Hoelle (2012, 2015), em seu estudo sobre a elite rural acreana, encontra grande sobreposição entre a elite urbana e a elite rural. Componentes que definem o status de elite, como raça, origem e hábito de viajar podem ser usados para descrever tanto uma como outra. A diferença é que o trabalho do fazendeiro se situa na zona rural, onde o trabalho é braçal. No entanto, os fazendeiros não têm as mãos calejadas: suas mãos macias “demonstram que ele está acima do trabalho físico e ganha a vida ‘pensando’ na cidade ou comandando o trabalho de outros em ambientes rurais” (Hoelle, 2012: 66).

Ao longo dos cinco meses que vivi em Paragominas minhas observações também confirmam a coincidência entre a elite rural e a elite urbana. Enquanto praticamente todas as entrevistas feitas a pequenos produtores eram feitas em suas propriedades rurais, quase todas as entrevistas a grandes produtores foram feitas na

cidade de Paragominas, algumas delas em Belém e outras só puderam ser feitas com o gerente, pois o proprietário não morava no Pará e/ou não tinha conhecimento sobre os detalhes da produção. Com isso, buscamos argumentar que a lógica que orienta a ação das elites urbanas, conforme preconizado por Molotch, também se aplica às elites rurais *urbanizadas* da Amazônia.

A coalizão pró-crescimento tem o objetivo final de dinamizar a atividade financeira da cidade, e para isso busca atrair negócios, escritórios de governo e estabelecimentos educacionais para ampliar a força de trabalho e o poder de compra da população local (Domhoff, 2012). Esse interesse só surge a partir do momento que a elite rural se estabelece na cidade e cria vínculos com o lugar: não é o caso da fronteira ativa, como partes de São Félix do Xingu, onde ainda impera uma dinâmica de produção extensiva com fins de especulação imobiliária. Nesses lugares, não há o “sentimento de nós” necessário para influenciar a política na escala local (Molotch, 1976) nem o “capital social” necessário para construir acordos institucionais e resolver dilemas ligados à gestão de bens comuns (Ostrom, 2000: 292).

A Lista foi, para atores locais de alguns municípios, uma oportunidade de transformar a imagem do município de *desmatador* para *verde* como forma de alavancar a economia local. Como mostramos, as forças de mercado já indicavam uma tendência ao rastreamento da cadeia produtiva, mas na escala da propriedade. A Lista transformou a escala de ação para a escala municipal, e a aspiração de sair da Lista criou um “sentimento de nós”, resultando em uma sensação de que trabalhar em conjunto seria benéfico para todos. Assim, a coesão em torno do projeto “verde” se tornou um mote para a valorização das propriedades do município, alavancando coalizões pró-crescimento.

Essa abordagem não tira a boa intenção por trás da ação de muitos indivíduos. No entanto, ela sugere que a adesão dos médios e grandes proprietários não é resultado de uma conversão ao ambientalismo, mas sim, ao menos em parte, de uma racionalidade motivada pela obtenção de vantagens econômicas.

Nos municípios onde a coalizão pró-crescimento ainda não está bem estabelecida ou onde faltam as condições essenciais (como frequente interação e comunicação) para que sejam desenvolvidas normas compartilhadas e padrões de reciprocidade, a ação coletiva é mais improvável. Mesmo havendo as condições necessárias, o grupo pode não ver no “modelo verde” vantagens suficientemente fortes para justificar uma mudança no comportamento (vide Rondon do Pará), ainda que a mudança tenha sido mais na imagem do município do que na forma como produtores tratam seus ativos ambientais ou na regularização ambiental das propriedades (Salomon, 2016; Viana et al., 2016).

Vemos aqui uma possível convergência entre a ideia por trás da Curva Ambiental de Kuznets e a abordagem da coalizão pró-crescimento, à medida que “o sentimento de nós” ou o “capital social” entre membros da elite estão associados à fronteira consolidada. No entanto, mais do que o “aumento de consciência ambiental” preconizado pela Curva Ambiental de Kuznets, defendemos que tornar-se “verde” foi interpretada uma oportunidade de promover uma “modernização” na cidade e na produção rural do município, conforme o modelo da coalizão pró-crescimento.

Nos municípios que se tornaram modelo de boa governança (como Santarém, Paragominas, Alta Floresta, Lucas do Rio Verde e Querência), são muitas as evidências de que os usos da terra estão se intensificando (com destaque para o avanço de monoculturas como a soja e o dendê), a população está crescendo, as terras estão se concentrando e cadeias produtivas das commodities agrícolas estão se

verticalizando, inclusive com a chegada de empresas transnacionais (como a Cargill em Santarém; Cargill, ADM e Bunge em Paragominas; ADM, Amaggi e Sadia em Lucas; Amaggi e Rabobank em Querência). Nesses lugares, aliadas à chancela de “boa governança” dada pela presença de ONGs, as coalizões pró-crescimento conseguiram atingir seus objetivos de dinamizar a economia local – agora de maneira “verde”.

Os Sindicatos de Produtores

Em 2016, o agronegócio⁷² respondeu por cerca de um quarto do PIB nacional e foi o setor responsável pelo superávit da balança comercial brasileira (CEPEA, 2016; CNA Brasil, 2017). O papel de “provedor de bens primários no comércio mundial” foi conquistado recentemente pelo Brasil com amplo apoio do Estado e em aliança com poderosos setores do agronegócio justificado pela perseguição de um saldo positivo na balança comercial (Carneiro, Augusto, Rigotto, Friedrich, & Burigo, 2015; Delgado, 2005). A consolidação desse agronegócio globalizado em décadas recentes foi acompanhada pelo fortalecimento político de organizações representantes dos interesses ruralistas⁷³.

Organizações que defendem interesses dos grandes proprietários rurais, cujas origens remontam ao final do século XIX e início do século XX, podem representar setores específicos ou agregar membros heterogêneos. Mesmo organizações de abrangência nacional são organizadas regionalmente. Se por um lado essa fragmentação pode enfraquecer a capacidade de mobilização da organização na

⁷² O termo agronegócio corresponde à associação entre o grande capital agroindustrial e a grande propriedade fundiária (Delgado, 2005).

⁷³ O termo “ruralistas” é comumente empregado para se referir aos parlamentares que defendem os interesses dos proprietários de terra e da maximização do lucro derivado do controle sobre a renda da terra (Costa, 2012).

ausência de reivindicações comuns⁷⁴, por outro ela concede uma grande capilaridade aos interesses defendidos na escala nacional (Costa, 2012; Leal, 2002).

A organização da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), órgão máximo de representação do sistema sindical patronal rural, se assemelha a uma pirâmide, com sindicatos na base, organizados por federações estaduais que culminam na Confederação nacional. De acordo com informações em seu website,

as Federações da Agricultura e Pecuária atendem os estados e representam os Sindicatos Rurais, que por sua vez, desenvolvem ações diretas de apoio ao produtor rural, buscando soluções para os problemas locais. E a CNA defende os interesses dos produtores junto ao Governo Federal, ao Congresso Nacional e aos tribunais superiores do poder Judiciário, nos quais dificilmente um produtor, sozinho, conseguiria obter respostas para as suas demandas. (<http://www.cnabrazil.org.br>, n.d.)

A CNA tem assento em uma grande diversidade de conselhos, comissões, grupos de trabalho e programas oficiais, nos quais tem a oportunidade de defender os interesses de seus afiliados – ou parte deles. Formalmente, a CNA representa todos os empregadores do setor agropecuário e proprietários cujos imóveis sejam maiores que dois módulos fiscais, ou seja, uma ampla gama dos produtores rurais: proprietários e não-proprietários pequenos, médios e grandes, dedicados às mais diversas atividades e com diferentes condições de produção. Entretanto, os discursos e ações da Confederação evidenciam uma agenda produtivista, em defesa de políticas agrícolas (e não agrárias) e da propriedade privada (contrária à políticas de distribuição de terra, por exemplo), condizente com os interesses do agronegócio (Leal, 2002).

A Federação da Agricultura e Pecuária do Pará (Faepa), filiada à CNA, foi fundada em 1951 e tem como missão “representar e defender a classe produtora rural,

⁷⁴ A União Democrática Ruralista (UDR), por exemplo, cuja principal bandeira é “a defesa da propriedade privada e da livre iniciativa”, foi criada na década de 1980, e teve importante atuação na Constituinte para frear a reforma agrária e assegurar os direitos de propriedade. Uma vez asseguradas suas conquistas, a UDR perdeu sua capacidade de mobilização, embora continue atuando na luta contra a reforma agrária e as “invasões” de terra, frequentemente com o uso da violência (Costa, 2012; Leal, 2002).

promovendo ações para a sustentabilidade do agronegócio paraense”. Ela reúne 131 sindicatos, organizados em torno de 10 núcleos regionais. É presidida há mais de 20 anos por Carlos F. Xavier, fundador do Sindicato dos Produtores Rurais de Paragominas e de outros 100 sindicatos, e que também ajudou a criar mais de 30 municípios⁷⁵.

Em 2012, a Faepa publicou o documento “O que Esperamos do Próximo Prefeito”, inspirado em uma iniciativa semelhante da Federação de Goiás feita junto com a CNA. O texto parte da premissa de que o agronegócio tem um efeito “dinamizador” para as economias municipais (e estadual) e propõe que os Núcleos Regionais e os Sindicatos de Produtores assumam um protagonismo na gestão municipal, “como colaboradores e indutores no processo de desenvolvimento dos municípios” (p. 22). Para tanto, apresenta temas e tópicos para serem usados como guias no diálogo entre Sindicatos e prefeituras. O município, por ser “onde as coisas acontecem”, se torna assim a escala de ação dos Sindicatos, com o objetivo de alinhar a gestão municipal aos interesses do agronegócio local que, segundo o documento, se estende sobre temas diversos como educação e qualificação profissional, infraestrutura e logística, saúde, empreendedorismo econômico e meio ambiente, e política agrícola municipal (FAEPA, 2012).

Os Sindicatos de Produtores Rurais se tornaram parte fundamental das iniciativas municipais ao assumirem protagonismo tanto na elaboração das políticas municipais quanto na implementação delas⁷⁶. Com a municipalização do combate ao

⁷⁵ As informações relativas ao Presidente da Faepa foram obtidas pela descrição de seu perfil por motivo do recebimento do prêmio Samuel Benchimol 2016 na categoria “Personalidade Amazônica” <http://portalamazonia.com/noticias/conheca-o-perfil-dos-ganhadores-do-premio-samuel-benchimol>

⁷⁶ De maneira equivalente, porém na esfera estadual, a Faepa participou da negociação de uma saída para pecuaristas frente às restrições do MPF aos frigoríficos. Ainda em 2009, alguns meses depois da ação federal, a Faepa assinou um TAC com o MPF, Ibama e SEMAS-PA dando um prazo para que produtores pudessem regularizar a propriedade e continuar comercializando sua produção em áreas que tinham sido embargadas.

desmatamento, os Sindicatos ganharam força política frente ao poder público municipal e também perante os produtores, ao representar seus interesses e viabilizar (e flexibilizar, como veremos adiante) os mecanismos para regularizar a produção.

Particularmente o Sindicato de Produtores de Paragominas saiu ainda mais fortalecido das políticas de municipalização do combate ao desmatamento. Depois de participar ativamente do PMV-Paragominas, o SPRP ganhou apoio financeiro do Fundo Vale para o “Projeto Pecuária Verde”, realizado em parceria com a Dow AgroSciences, a TNC e o Imazon, com o objetivo de aumentar a produtividade de seis fazendas pecuárias através de melhorias na pastagem, adequação ambiental da propriedade, boas práticas de manejo animal e valorização dos trabalhadores (SPRP, 2014). Vale notar, entretanto, que a intensificação pode reduzir o desmatamento de um lado e aumentar a demanda por outros recursos de outro, resultando em poucos ganhos para a conservação ambiental (Merry & Soares-Filho, 2017).

Com a criação do PMV-Pará, o SPRP se tornou membro do Comitê Executivo e do Conselho Gestor do Programa. O Secretário Extraordinário do PMV-Pará é, inclusive, paragominense, antigo diretor do Sindicato de Madeireiros⁷⁷, e sócio de Adnan (prefeito de Paragominas à época do PMV municipal) em seu escritório de advocacia em Belém. O atual diretor do Núcleo Executor do PMV-Pará (criado para gerir os recursos do projeto do Fundo Amazônia), também é de Paragominas, onde foi Secretário de Meio Ambiente durante a gestão de Adnan. Adnan exerce hoje o cargo

⁷⁷ O Sindicato das Empresas Madeireiras (SINDSERPA) também é um grupo com forte atuação política e que guarda fortes sinergias com o SPRP. Um de seus fundadores foi Shydney Rosa que, depois de passar 10 anos em sua presidência, foi eleito presidente do SPRP e, um ano depois, em 1996, foi eleito prefeito de Paragominas. Reeleito em 2000, foi sucedido por seu candidato Adnan, prefeito que liderou o PMV-Paragominas. Em 2010, Rosa se tornou Deputado Estadual e logo assumiu a Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção (SEDIP) junto ao governo do estado. Em 2014 retornou à Assembleia e foi reeleito Deputado no mesmo ano, cargo que atualmente ocupa.

de Secretário Estadual na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), cujo prédio abriga o PMV-Pará.

Todas essas interações sugerem uma forte sinergia entre a municipalização do combate ao desmatamento, a descentralização da gestão ambiental e a capilaridade dos interesses do agronegócio nos municípios via Sindicato.

6.2. A emergência de um novo modelo de conservação para a Amazônia

Brannstrom (2009) tenta entender como arranjos de governança se relacionam com políticas de conservação para produzir determinados usos da terra e dos recursos naturais no cerrado. Ele contrasta duas abordagens: uma primeira cujo argumento é o de que elites empoderadas pela governança ambiental conseguem negociar com o Estado o avanço da agricultura moderna em “zonas de sacrifício” que podem ser exploradas sem restrições (ou restrições muito baixas) (Hecht, 2005). Um segundo modelo defende que as elites rurais trabalham dentro das restrições legais, de modo que a pressão do mercado se torna uma “oportunidade de conservação”, ou seja, que forças do mercado levam ao cumprimento da legislação ambiental (Nepstad et al., 2006).

Ao analisar a expansão da agricultura, Brannstrom encontra uma realidade complicada: de fato, a elite rural busca promover o cumprimento da legislação ambiental (conforme o segundo modelo), ao mesmo tempo em que ocupa espaços de decisão para garantir que dinâmicas mais amplas de uso da terra favoreçam seus interesses de expansão da produção (condizente com o primeiro modelo). Disso, o autor conclui que não se pode esperar que atores que representam interesses produtivistas busquem aumentar restrições à produção, embora empresas tenham cada vez mais claro que o cumprimento das regulações ambientais são um custo a ser pago

para garantir as “credenciais ambientais” necessárias para o retorno econômico da produção (Brannstrom, 2009).

As conclusões do autor parecem se aplicar também para nossa análise dos atores municipais e o desmatamento. Enquanto aderem ao CAR e ao não-desmatamento (ao menos em parte), negociam a flexibilização do uso das florestas secundárias e promovem a intensificação como forma de expandir seus interesses de produção.

6.2.1. “Limpeza” das florestas secundárias

No mesmo dia em que o Conselho de Meio Ambiente do Pará publicou a Resolução nº120, em 28/10/2015, que inverteu a lógica da descentralização tornando o município responsável pela gestão ambiental e flexibilizando os critérios que habilitam o município a exercê-la, foi também publicada uma nova Instrução Normativa (IN) para regulamentar o uso de vegetação secundária. A primeira versão da *IN da Juquira*, como é chamada, tinha sido publicada em fevereiro de 2014 como resposta às preocupações de grandes produtores, que estavam sendo multados por converter juquira⁷⁸ em área produtiva. A insegurança jurídica deixada pelo vazio do Código Florestal sobre o assunto fazia com que a regulamentação fosse vista como um “mal necessário” (Entrevista Embrapa, 12/04/2016).

O Código Florestal de 2012 adotou um viés produtivista ao reduzir as exigências de restauração e dar uma sensação de anistia àqueles que desmataram anteriormente, especialmente nas pequenas propriedades (Soares-Filho et al., 2014; Sparovek, Berndes, Barretto, & Klug, 2012). Em geral, na Amazônia brasileira propriedades privadas devem conservar a vegetação nativa em 80% de sua área. No

⁷⁸ Segundo o Manual de Restauração Florestal, “As juquiras são um tipo de vegetação secundária característica do estágio inicial da regeneração da vegetação nativa sobre áreas cuja cobertura original desapareceu devido a perturbações naturais ou humanas” (NBL & TNC, 2013).

entanto, se o município onde a propriedade está localizada tiver mais de 50% de sua área sob proteção (seja em Unidades de Conservação ou Terra Indígena) ou se a propriedade estiver em área designada para atividades agrícolas segundo o Zoneamento Ecológico-Econômico do estado, a Reserva Legal (RL) passa a ser de 50% da área total da propriedade. Mais ainda: propriedades que já desmataram mais que 50% de sua área devem reflorestar ou compensar a reserva de modo a atingir os 50%, e não 80%. Assim, a configuração da relação déficit-excedente de RL nas propriedades pode assumir diversas formas (Nunes et al., 2016), e as estratégias de adequação ambiental devem ser prescritas pelos estados através dos Planos de Recuperação Ambiental.

A definição de florestas secundárias assume nesse contexto um caráter estratégico: se ela contar como floresta, o produtor tem que conservá-la, a menos que ela exceda os 50% ou 80% de área florestal exigidos por lei (ela pode também ser usada como compensação de RL⁷⁹). Mas, se ela for considerada em estágio inicial de sucessão, o produtor pode *limpar* a área e usa-la como área produtiva.

Cerca de 23% das terras desmatadas na Amazônia (ou 173 mil km²) são hoje ocupadas por florestas secundárias (Figura 6.3) (INPE & Embrapa, 2014). Essas florestas oferecem habitat para a biodiversidade, proveem serviços ambientais como a recuperação de solos degradados, são fonte de recursos para povos e populações, e ainda sequestram carbono da atmosfera para serem armazenados no solo e na vegetação (Chazdon et al., 2016). A regeneração natural das florestas será um importante componente para que o Brasil atinja a meta de restaurar 120 mil km² até

⁷⁹ Há inclusive uma iniciativa que visa intermediar a compra e venda de “Cotas de Reserva Ambiental”. Trata-se da Bolsa Verde do Rio de Janeiro (BVRio), que criou uma plataforma de negociação com o objetivo de fomentar o mercado de “Cotas de Reserva Ambiental”. Na Rio+20, em 2012, Paragominas se tornou o primeiro município a assinar um convenio de cooperação com a BVRio.

2030⁸⁰, uma vez que a regeneração natural aumenta a chance de sucesso de estratégias de restauração (Chazdon, 2008). Apesar do amplo reconhecimento pela comunidade científica do papel das florestas secundárias na manutenção de diversos serviços ambientais, o arcabouço legal que rege essas florestas é notadamente controverso e repleto de incertezas (Vieira, Gardner, Ferreira, Lees, & Barlow, 2014).

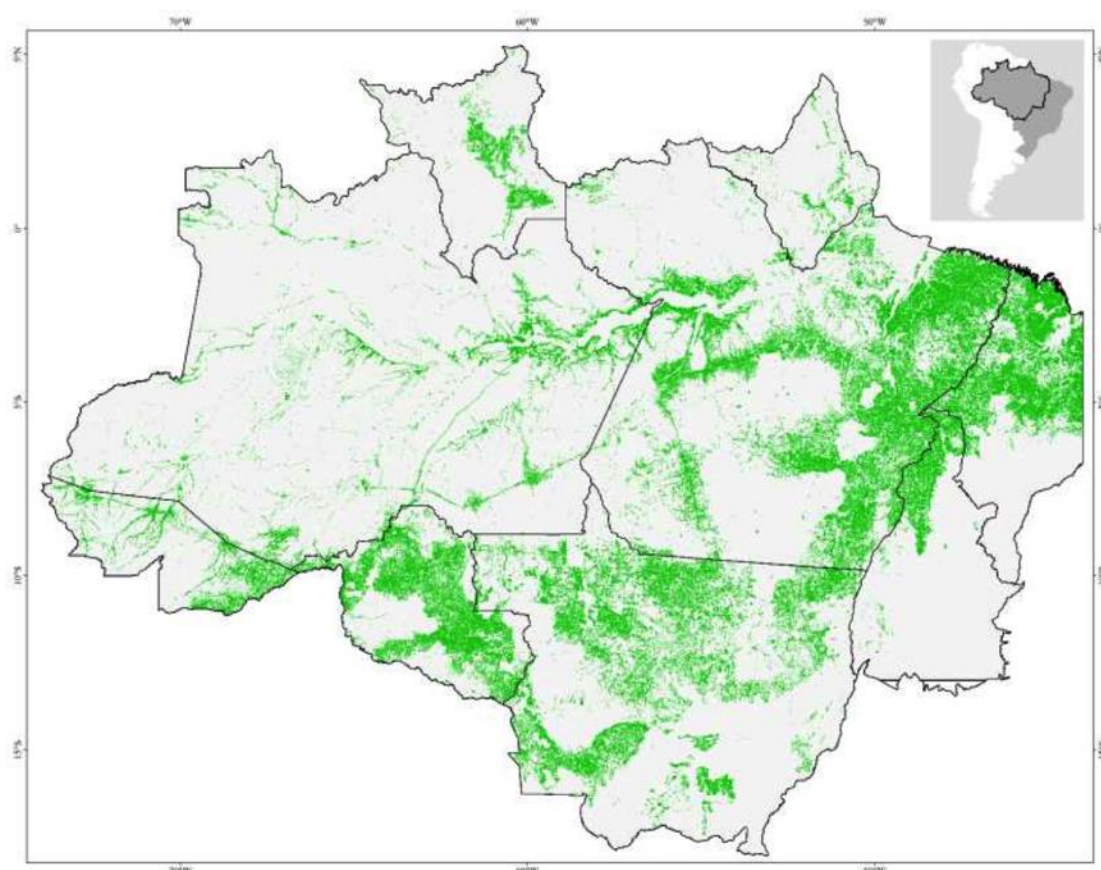


Figura 6.3. Vegetação secundária na Amazônia segundo o TerraClass 2014. Fonte: INPE e Embrapa (2014).

O Pará foi o primeiro estado amazônico a criar o arcabouço legal que define os estágios sucessionais das florestas secundárias. A primeira IN-Juquira, publicada em fevereiro de 2014, estabeleceu que florestas em estágio inicial de sucessão eram aquelas (i) com até 5 anos (desde quando foram abandonadas) ou (ii) entre 5-20 anos,

⁸⁰ Na 13ª Conferência das Partes sobre Diversidade Biológica, promovida pelas Nações Unidas em Cancun em dezembro de 2016, o governo federal anunciou a meta de restaurar e implantar agricultura de baixo carbono em 22 milhões de hectares, sendo 12 milhões para restauração, 5 milhões para integração lavoura-pecuária-floresta, e 5 milhões para recuperação de pastagens degradadas.

desde que tivessem uma área basal⁸¹ menor que 10 m²/ha em municípios com mais de 50% de cobertura florestal; ou 5 m²/ha em municípios com menos de 50% de floresta. No entanto, em algumas fazendas a *limpeza* de áreas de florestas secundárias, feitas com autorização do Estado, foram vistas como *desmatamento* pelo Ibama, resultando em ações de fiscalização e sanção por parte do órgão federal, que alegou mau uso das licenças. Frente a essa insegurança jurídica para os produtores, decidiu-se revisar a IN.

Alterações propostas pela comunidade científica foram acatadas pelo PMV-Pará⁸², e em outubro de 2015 foi promulgada uma nova IN. Nela, a definição de floresta secundária foi escalonada: a nova metodologia estabeleceu 6 categorias de área basal dependendo da cobertura florestal do município, ao invés das duas da primeira IN. Mas, além das mudanças técnicas sobre a metodologia para definir florestas secundárias e regulamentação sobre o uso do fogo, chama a atenção uma mudança de cunho mais político.

A *limpeza* das áreas de juquirá ficou, pela nova IN, dispensada de autorização do órgão ambiental estadual, devendo o produtor somente informar a SEMAS sobre a atividade. A autorização passou a ser de competência municipal, que deve dispor de legislação específica sobre o tema. Vale notar que o desmatamento de floresta primária continua pendente de autorização estadual.

Os municípios, como já discutimos anteriormente, têm capacidade limitada para lidar com questões ambientais. Nas palavras do Secretário Extraordinário do

⁸¹ Área basal é uma medida de densidade da floresta. Ela é obtida pela soma da área basal das árvores em uma dada parcela; a área basal de uma árvore é calculada a partir da medição do diâmetro do tronco na altura do peito (1,3 m).

⁸² Isso não ocorreu sem conflitos. Entrevistas feitas com membros da comunidade científica sugerem que houve uma disputa de poder entre SEMAS e PMV-Pará. Cada um desses órgãos tinha mobilizado um grupo distinto de cientistas, de modo que haviam na mesa duas propostas: uma mais restritiva (apoiada pela SEMAS) e outra mais alinhada aos interesses do setor produtivo (apoiada pelo PMV-Pará). Prevaleceu a do PMV-Pará.

PMV-Pará, “o município é um bebê, ainda está se estruturando” (Entrevista PMV, 19/11/2014). A robusta metodologia proposta para os inventários de campo e uso de imagens de satélite pela nova IN para definir as áreas passíveis de *limpeza* requer um laudo técnico minucioso que deveria ser avaliado por pessoal capacitado mas, ao invés desse reconhecimento aumentar o rigor sobre a estrutura municipal, a Resolução Coema deixou a cargo do município definir o número e a qualificação de seu quadro técnico necessários para atender “a demanda local”.

O fato do estado ter delegado ao município o controle sobre florestas secundárias *no mesmo dia* em que o estado promulgou uma norma tornando a descentralização ambiental mandatória e flexibilizando os critérios para que municípios assumissem a gestão ambiental sugere que as florestas secundárias podem representar para o Pará a “zona de sacrifício” proposta por Hecht (2005) e verificada por Brannstrom (2009). Cerca de 40% das florestas secundárias da Amazônia têm menos de 5 anos e 33% tem entre 5 e 11 anos (INPE & Embrapa, 2014). Embora esses dados sejam para toda Amazônia, eles sugerem que grande parte das florestas secundárias do Pará poderá ser objeto de limpeza. Diante da crescente força dos interesses das elites rurais nos municípios, há indícios suficientes para concluir que o uso das florestas secundárias se tornou uma moeda de troca das elites frente às restrições ao desmatamento.

Na Mata Atlântica, diversas normas restringindo o uso do fogo e florestas secundárias acabaram desestruturando o sistema de corte-e-queima tradicionalmente praticado por quilombolas. O tamanho das roças foi gradualmente diminuindo, assim como o tempo de pousio (de 10-25 anos para 0-6 anos). Áreas anteriormente usadas para agricultura de rotação foram substituídas por cultivos perenes voltados para o mercado, o que reduziu a complexidade da paisagem sem diminuir a área desmatada.

As restrições aos usos da terra tiveram profundas implicações sobre a agrobiodiversidade, a composição demográfica, os modos de vida, a segurança alimentar e a nutrição das populações tradicionais (Adams et al., 2013). Os efeitos que a possível escalada de supressão de florestas secundárias terá sobre os usos da terra, particularmente no Pará, devem ser objeto de atenção por aqueles interessados na conservação e na justiça social na Amazônia.

6.2.2. *Intensificação como estratégia de conservação*

A intensificação do uso em áreas já abertas na Amazônia vem sendo proposta por ONGs, *policy-makers* e defendido por pesquisadores (Strassburg et al., 2014) como alternativa às restrições de uso da terra impostas pelo Código Florestal e pela degradação em ocupações antigas (Vale, 2015). Diversas ONGs na Amazônia estão hoje engajadas em projetos de intensificação da pecuária, como o ICV em Alta Floresta (Programa Novo Campo), o Idesam (Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia) em Apuí (AM) (Projeto Semeando Sustentabilidade), a TNC no Médio Araguaia (MT) (projeto Campos do Araguaia) e a TNC e Imazon em Paragominas (projeto Pecuária Verde)⁸³.

A atuação das ONGs junto ao setor produtivo com o objetivo de promover intensificação pode reduzir a emissão gases de efeito estufa a partir de melhorias no manejo de pastagens e aumentar a produtividade da pecuária, promovendo um uso mais sustentável da terra e contribuindo para que o Brasil atinja a meta de implantar uma agricultura de baixo carbono em 10 milhões de hectares no país (Piatto & Costa Jr., 2016). Por outro lado, a relação entre intensificação e desmatamento, como mencionamos no primeiro capítulo, é repleta de incertezas.

⁸³ Embora tenham o objetivo comum de promover a intensificação, cada uma dessas iniciativas tem estratégias e justificativas distintas. Por exemplo, o projeto do Idesam abrange uma diversa gama de perfil de produtores, enquanto o Pecuária Verde em Paragominas é feito em seis propriedades, sendo que a menor delas tem 1100 ha.

“A intensificação raramente ocorre em um vácuo social”, como afirmam Matson e Vitousek (2006). Os efeitos da intensificação agrícola variam dependendo de como a adoção de novas tecnologias afeta o mercado de trabalho e a migração, a rentabilidade da produção, a intensidade de capital e trabalho necessário, e se os produtos se destinam ao mercado local ou global. Sistemas intensivos de uso da terra geralmente substituem usos extensivos, de modo que os atores que não conseguem intensificar sua produção e não tiverem apoio para fazê-lo podem simplesmente ser deslocados para outras áreas da fronteira (o chamado *leakage*, ou *vazamento*) (Angelsen & Kaimowitz, 2001). A intensificação pode ter ainda outro efeito inesperado: uma agricultura mais eficiente é mais rentável, desencadeando um “efeito de apreciação da terra”. O aumento na disponibilidade de capital e a expectativa de obter renda com a produção leva à valorização das terras nas proximidades, podendo levar à expansão da área produtiva e do desmatamento (Lambin & Meyfroidt, 2011; Richards et al., 2014).

Se intensificar a produção não garante que mais área será destinada à proteção das florestas, é provável que ela favoreça grandes produtores em detrimento de pequenos, que têm menor capacidade de investimento. As tecnologias não são distribuídas de maneira equânime: enquanto melhoramento de pastagem (como novas espécies de capim) pode ser adotado por diversos grupos de atores ainda que exigindo um investimento inicial, tecnologias como ração mineral suplementar, rotação de pastagens, cerca elétrica e inseminação artificial requerem um significativo aumento no capital investido e na mão-de-obra empregada, e portanto são inacessíveis para a maior parte dos pequenos produtores. Mesmo considerando apenas a melhoria de pastagens, a adoção de novas tecnologias provavelmente será mais atrativa nos lugares de fronteira consolidada, onde há menos disponibilidade de expansão da

produção pois as terras são mais caras e florestas mais escassas (White, Holmann, Fujisaka, Reategui, & Lascano, 2001).

Uma das teorias clássicas sobre a relação entre sociedade e natureza, proposta por Boserup, preconiza que a escassez de terra desencadeia a intensificação agrícola como forma de aumentar a produtividade (VanWey et al., 2005). O fortalecimento da governança sobre os usos da terra na Amazônia, ancorado no Prodes e no CAR como instrumentos de monitoramento e na criação de áreas protegidas ao longo do arco do desmatamento, restringiu as terras disponíveis para uso privado e limitou as possibilidades dos produtores. Diante desse contexto, a resposta necessária de tornou a intensificação da produção (Thaler, 2017). No entanto, diferente do que preconiza a teoria, a escassez de terra não resultou em intensificação em todos os casos.

Em São Felix do Xingu, o aporte de recursos necessários para alavancar a intensificação foi provido por corporações e executado por grandes ONGs. Outras iniciativas, como aquela liderada pelo MMA, foram pontuais. Sem os robustos investimentos para promover a intensificação, o desmatamento voltou a crescer e os produtores menos capitalizados estão vendendo suas terras, seja para migrar para outros lugares da fronteira ou para a cidade, resultando em concentração fundiária. Em Novo Progresso, município localizado no sudoeste do Pará na divisa com o Mato Grosso, produtores não aderiram à intensificação. Pelo contrário, a restrição territorial imposta pelas áreas protegidas e pela fiscalização foi respondida com hostilidade: os limites da Floresta Nacional do Jamanxim foram contestados e a governança ambiental liderada pela TNC não conseguiu avançar nos seus objetivos (Thaler, 2017).

De maneira isolada, a intensificação não pode ser considerada uma estratégia de conservação, seja por seus efeitos sobre outros recursos naturais ou pela sua

interação com dinâmicas sociais locais, regionais e globais (Matson & Vitousek, 2006). Para que ela faça sentido econômico, o aporte de investimento necessário para intensificar deve ser menor que os custos de expandir a produção. Isso só ocorre em áreas de fronteira consolidada, onde grandes áreas já foram desmatadas e predominam médias e grandes propriedades. Essa pode ser uma das explicações para o fato de que as políticas recentes atingiram desproporcionalmente grandes propriedades: para esses atores, a escassez de terra e a intensificação se tornaram uma oportunidade de promover o crescimento e a dinamização da economia local.

Um estudo recente sobre os atores do desmatamento na escala de setor censitário indicou que, embora o desmatamento por todas as classes de atores tenha diminuído na Amazônia e propriedades muito grandes ainda respondam pela maior parte do desmatamento, a participação relativa de pequenos produtores aumentou (Godar et al., 2014). Um outro estudo, feito na escala de propriedades, também mostrou um aumento do desmatamento em pequenas propriedades, que mais que dobrou entre 2002 e 2012 (Assunção, Gandour, Pessoa, & Rocha, 2017). Um terceiro estudo mostrou que em Paragominas médios e grandes proprietários deixaram de desmatar, enquanto pequenos – especialmente aqueles localizados em assentamentos – passaram a responder por cerca da metade dos desmatamentos no município (Piketty et al., 2015).

Todos esses estudos tiveram como ponto de partida os dados do Prodes. No entanto, a partir de 2008 os dados de desmatamento do Prodes passaram a divergir fortemente de duas fontes de dados amplamente reconhecidas no meio acadêmico internacional, o *Global Forest Change* e o *Fire Information for Resource Management System*. Mais ainda: essa divergência foi maior no norte do Mato Grosso, onde a produção de soja está em expansão, e no nordeste do Pará, onde

investimentos na intensificação da pecuária, produção de soja e de dendê estão dinamizando o uso da terra (Richards, Arima, et al., 2017).

Os autores do estudo atribuem essa discrepância a um “comportamento estratégico” dos produtores com acesso a informação sobre tecnologias de satélite e legislação ambiental (sobre as quais ganharam conhecimento a partir do contato com técnicos que realizaram o CAR) e sob fortes incentivos de ampliar suas áreas produtivas como forma de valorizar a região. Nesse contexto, a pesquisa sugere que produtores associados à intensificação passaram a expandir suas áreas produtivas sobre florestas secundárias e polígonos menores que 6,25 hectares (para não serem vistos pelo Prodes) (Richards, Arima, et al., 2017). Esse comportamento estratégico dos grandes produtores também foi verificado por Assunção et al. (2017).

Se uma parte da elite rural aceitou se adequar à legislação ambiental utilizando como instrumentos o CAR (auto-declaratório) e o Prodes (baseado no binômio floresta x não-floresta), isso não significou uma mudança na trajetória de como esses atores promovem o uso da terra. Pelo contrário: as estratégias adotadas pelos atores podem inclusive estar na direção contrária daquela inicialmente pensada no momento de formulação dos instrumentos, subvertendo seus objetivos originais (Rajão et al., 2012).

A intensificação da produção e o aproveitamento de áreas “já abertas” promovem uma valorização das terras nas fronteiras consolidadas e com acesso aos mercados. *Traders* da soja e da palma, interessadas em garantir a origem de seus produtos, vêm nesses municípios oportunidades de investimento. Dada a rastreabilidade da cadeia por tecnologias de satélite, essas empresas estão mais interessadas nas áreas já abertas (ou degradadas ou passíveis de *limpeza*), levando a

uma valorização dos municípios que já têm grandes áreas desmatadas (Entrevista PMV, 22/11/2016).

A participação de ONGs nessas iniciativas de intensificação, promovidas como um desdobramento da ação coletiva realizada na escala municipal, dão a elas, assim como aos municípios, uma chancela de “boa governança”. Assim, a intensificação e a conservação a partir da lógica de *land sparing* emergiram como o novo modelo de conservação da Amazônia, um modelo eminentemente neoliberal⁸⁴ de governança ambiental (Himley, 2008; McCarthy & Prudham, 2004). O rearranjo escalar das atribuições da gestão ambiental pela descentralização promove o esvaziamento do Estado à medida que transfere responsabilidades para esferas que não têm capacidade de exercer suas funções. A fragilidade institucional dos municípios diante da tarefa de gerir os usos da terra na Amazônia amplia o espaço para a ação de atores não-estatais na formulação e implementação da agenda ambiental na escala local. A necessidade de constituir arranjos de governança para viabilizar a gestão ambiental amplia o poder das elites rurais locais, algumas delas conectadas com elites de outras esferas de governança. As elites rurais, associadas ao mercado, ao Estado e às grandes ONGs, se tornaram protagonistas do novo “ambientalismo” da Amazônia.

⁸⁴ De maneira simples, o neoliberalismo pode ser definido como “uma filosofia política ou visão de mundo de mercados livres e menos governo” (Liverman & Vilas, 2006: 329). O neoliberalismo é um conjunto complexo de compromissos ideológicos, representações discursivas e práticas institucionais, todos propagados por alianças de classes altamente específicas e organizados em múltiplas escalas geográficas. Central ao conceito é a ideia de auto-regulação do mercado, que pressupõe o mercado como um mecanismo de governança que se contrapõe ao Estado como regulador das atividades e alocação de bens e serviços. Na arena ambiental, o neoliberalismo é associado à crença na liderança do mercado ao invés do Estado para solucionar problemas ambientais, justificado a partir da ideia de eficiência, argumento também usado na defesa da propriedade privada na gestão de bens comuns (Liverman & Vilas, 2006).

6.3. Conclusões

Neste capítulo, discutimos as agendas dos atores empoderados pela simultaneidade das políticas da Lista, PMV-Pará, Moratória da Soja e Acordos da Carne. As ONGs, ao adotarem uma abordagem “pragmática”, viram seus discursos e práticas convergirem com aqueles do agronegócio. No Pará, a participação de ONGs na construção de municípios que se tornaram modelos de boa governança alavancou o protagonismo do Imazon e TNC no *policy-making* estadual e regional.

Os municípios que integraram a Lista eram parte da fronteira ativa ou da fronteira consolidada, sendo que foram desses últimos que surgiram as iniciativas que acabaram se tornando modelo de boa governança. Os municípios onde a reação à Lista partiu dos atores locais eram aqueles com maior IDH, conforme preconizado pela Curva Ambiental de Kuznets; no entanto, não observamos entre os municípios estudados uma relação entre o nível de degradação ou desmatamento e o interesse dos atores locais na agenda do desmatamento.

A Amazônia é uma floresta *urbanizada*, de modo que há uma grande sobreposição entre as elites rurais e as elites urbanas. Segundo a abordagem da coalizão pró-crescimento, as elites urbanas têm como objetivo dinamizar a atividade financeira da cidade de modo a promover seu crescimento. Partindo dessa visão, argumentamos que adotar uma agenda *verde*, associada à intensificação da produção agrícola, foi visto como uma oportunidade de alavancar a economia local, alinhando-se às exigências do mercado de commodities.

Nas fronteiras consolidadas já estavam postas as condições para a ação coletiva, que, catalisadas pela entrada do município na Lista, criaram um “sentimento de nós”. Assim, sair da Lista e tornar o município *verde* passou a ser visto como um resultado benéfico para todos. Os municípios onde essa ação coletiva foi conjugada

com a formação de um arranjo de governança, do qual fazia parte também ONGs ambientais, se tornaram modelos de “boa governança”. Nesses municípios, já é possível observar que as cadeias das commodities estão se verticalizando, atraindo pessoas e investimentos, ou seja: as cidades estão crescendo.

As elites rurais locais se organizam a partir dos Sindicatos de Produtores. Presentes em praticamente todos os municípios paraenses, esses Sindicatos representam os interesses do agronegócio na escala local. Eles são parte de uma estrutura robusta, que atua em diversas escalas de maneira muito organizada e com grande capilaridade. O Sindicato dos Produtores Rurais de Paragominas, particularmente, saiu fortalecido com o ganho de escala do PMV-Paragominas para o PMV-Pará: atores-chave da elite política e rural paragominense passaram a ocupar postos importantes na estrutura do estado, e o SPRP ganhou parcerias de grande porte para desenvolver propriedades-modelo de intensificação da pecuária e regularização ambiental.

As elites podem ter um papel de liderar mudanças e a modernização da sociedade; por outro lado, o simples cumprimento da legislação pode esconder dinâmicas mais amplas de uso da terra ou ainda empoderar as elites na negociação de outras normas (Brannstrom, 2009; Lipset & Solari, 1967a). É fato que o desmatamento caiu entre todas as classes de atores, mas estudos mostram que as políticas atingiram desproporcionalmente os grandes proprietários. Isso sugere que forças de mercado são fortes incentivos para o cumprimento da legislação ambiental. Por outro lado, a descentralização das regulações sobre o uso das florestas secundárias sugere que, apesar de seu valor de conservação, essas florestas se tornaram a moeda de troca frente à adesão à agenda do não-desmatamento e do CAR. Está em curso uma dinâmica de valorização dos municípios com áreas degradadas sob a égide da

intensificação, liderada por ONGs e por empresas transnacionais preocupadas em não se envolver com o desmatamento. O modelo de desenvolvimento da Amazônia, agora “esverdeado”, continua baseado nas mesmas atividades que guiaram a devastação da Mata Atlântica, do cerrado e de parte da Amazônia: monocultura e gado.

7. Conclusões

O avanço da fronteira na Amazônia pode promover desenvolvimento socioeconômico e, ao mesmo tempo, colocar em risco a provisão de importantes serviços ambientais. Existe, portanto, uma necessidade latente de elucidar novos modelos de desenvolvimento levados a cabo na região, bem como as mudanças de uso da terra a eles associadas. Nesta tese, trazemos novos elementos para esse entendimento a partir de um estudo sobre dez municípios no Pará e no Mato Grosso. Partimos da escala local para mostrar que a institucionalização de arranjos de governança para exercer a gestão ambiental descentralizada fortalece atores e agendas que passam a ocupar diversos espaços decisórios, aumentando sua influência sobre a implementação e a formulação de políticas de conservação.

A descentralização da gestão pública vem sendo adotada ao redor do mundo com o objetivo de promover o fortalecimento dos governos locais e da sociedade civil (Blair, 2000; Crook & Manor, 2000; Rondinelli & Nellis, 1986). A heterogeneidade nas características locais e as diferentes formas de organização do Estado, no entanto, tornam os resultados obtidos com reformas descentralizadoras extremamente variados, seja em políticas sociais, desenvolvimento rural ou na gestão de recursos naturais (Andersson et al., 2009; Arretche, 2000; Falleti, 2010; Larson, 2003; Putnam, 1996; Ribot, 2004). Ainda assim, a descentralização se tornou parte da receita para a “boa governança”, partindo da ideia de que ao aproximar a tomada de decisão daqueles que são afetados por elas, a gestão descentralizada promove democracia (Batterbury & Fernando, 2006).

Se por um lado a transferência de responsabilidades, ao reconfigurar as relações entre governos local e central e entre governo e atores locais, carrega o potencial de transformar as relações de poder, por outro o acesso a recursos pode ser

usado para beneficiar certos grupos e interesses (Larson & Soto, 2008; Persha & Andersson, 2014; Poteete & Ribot, 2011). A descentralização em si não é garantidora de que políticas públicas mais justas, eficientes e eficazes sejam implementadas: mais importante que a escala na qual são tomadas decisões, são as agendas e os atores empoderados por um dado arranjo escalar (Brown & Purcell, 2005).

Diversas análises apontam para a necessidade de maior cooperação entre os entes federados e a clara definição de atribuições, muito além do debate binário descentralização *versus* centralização (Abrucio & Franzese, 2007; Fenwick, 2009; Tandler, 1998). A cooperação e coordenação entre níveis de governança pode ser promovida pela engenharia operacional das políticas específicas, como as experiências no Ceará mostradas por Tandler (1998), nas quais o governo do estado transferiu para os municípios responsabilidades ao mesmo tempo em que manteve para si algumas decisões. Assim, o governo do estado pôde exercer maior controle sobre prefeituras e atores locais, retirando poder de escolha das mãos das elites locais e, paradoxalmente, contribuindo para o fortalecimento das instituições dentro do governo local e da sociedade civil. Outros exemplos de coordenação inter-federativa são na área da saúde e educação (Abrucio & Franzese, 2007; Arretche, 2000).

A necessidade de cooperação é ainda maior na gestão dos recursos naturais, pois as escalas espaciais e temporais das atividades frequentemente não coincidem com aquelas dos impactos causados por elas (Neves, 2012). Além disso, dificilmente um ator sozinho tem capacidade de lidar com as múltiplas facetas, interdependências e escalas dos problemas ambientais (Delmas & Young, 2009). Entretanto, os mecanismos necessários para coordenar a ação de múltiplos atores de diversas escalas e setores, estatais e não estatais, que participam em sistemas de governança ambiental são menos claros que em arranjos federativos.

Nesta tese, buscamos contribuir para esse entendimento discutindo o papel das elites locais na construção de arranjos de governança criados em resposta a uma política federal. Partindo da Lista de Municípios Prioritários do MMA como marco regulatório, analisamos os atores e recursos que foram mobilizados em dez municípios amazônicos para lidar com a crise gerada pelas operações de fiscalização associadas à Lista. A partir de dados obtidos com entrevistas aprofundadas, observação participante e pesquisas secundárias, concluímos que a adesão das elites locais foi fundamental para a adoção da agenda da Lista nos municípios. Se tivermos como premissa o fato de que as elites locais são parte intrínseca da desigualdade e da degradação ambiental em uma economia extrativa como a da Amazônia (Adams, 2010; Bull & Aguilar-Støen, 2015; Vergara-Camus & Kay, 2017a), o que o protagonismo desses atores na definição dos instrumentos da agenda ambiental e da composição dos arranjos de governança ambientais locais significa para o modelo de desenvolvimento e para a dinâmica de fronteira da Amazônia?

Descentralização e Democracia

A literatura de descentralização da gestão ambiental aponta para o risco de *captura* dos benefícios pelas elites locais, embora algumas pesquisas mostrem que um *controle* dos processos decisórios pelas elites pode beneficiar um público mais amplo (Lund & Saito-Jensen, 2013; Persha & Andersson, 2014). Aqui, mostramos que em um contexto de descentralização, as elites locais se tornaram importantes mediadores entre atores e organizações das diversas escalas e setores que participaram para viabilizar a governança ambiental local.

Como documentado na literatura, os resultados da descentralização do combate ao desmatamento variaram entre nossos dez estudos de caso. Ao mesmo tempo, pudemos observar alguns padrões nos processos experimentados pelos

municípios. Primeiro, em todos eles foram estabelecidas parcerias com atores não-estatais para viabilizar a implementação da agenda da Lista. A descentralização do combate ao desmatamento em um cenário de fragilidade institucional e orçamentária dos municípios exigiu que atores municipais buscassem em atores externos os recursos técnicos e financeiros necessários para implementar o CAR e realizar o monitoramento da cobertura florestal e alcançar as metas para sair da Lista. Esses atores não-estatais têm suas agendas próprias (assim como os atores estatais) e acabam influenciando a construção política na escala local, seja assessorando iniciativas ou induzindo processos.

Segundo, a adesão dos Sindicatos dos Produtores Rurais e das elites rurais locais foi fundamental para que houvesse a ação coletiva para sair da Lista. A participação desses atores era fundamental em municípios da fronteira onde predominam grandes propriedades, principalmente por questões práticas (fazer o CAR e assegurar o não desmatamento). Além disso, as elites rurais locais se tornaram importantes articuladores das redes entre os atores que conformaram os arranjos de governança. Nos municípios onde houveram iniciativas espontâneas em resposta à Lista (quatro dos dez casos que analisamos), membros das elites locais foram peças-chave na construção de parcerias com atores e organizações estatais e não-estatais. Uma vez criadas as redes, lideranças de outros municípios já sabiam aonde buscar apoio.

Terceiro, nos municípios em que a saída da Lista desencadeou ação coletiva, outras demandas relacionadas à regulação dos usos da terra se somaram à agenda da Lista. A realização dos pactos criou espaços de encontro que foram usados – em alguns casos mais do que em outros – para estabelecer comunicação e parcerias para além das exigências específicas da Lista. Assim, a mobilização para a ação coletiva

para saída da Lista criou novos espaços para o exercício da política local, o que pode, com o tempo, permitir a ascensão de novos atores (Lund & Saito-Jensen, 2013). Por outro lado, à medida que os Sindicatos dos Produtores se consolidam como *lócus* dessa ação coletiva, é provável que muitas vozes se calem e apenas poucas sejam ouvidas, limitando o poder de agência de atores marginalizados (Cornwall, 2004).

Nossos estudos de caso sugerem que membros das elites exerceram controle sobre os processos decisórios das políticas associadas à Lista. Mesmo em São Felix do Xingu, onde a realização do pacto resultou em um amplo processo participativo, a liderança logo passou para as mãos de grandes ONGs. Embora um maior controle sobre o território municipal por municípios possa beneficiar um público mais amplo que as elites locais, não está claro o que o protagonismo desses atores nas decisões sobre as trajetórias de uso da terra significa para as dinâmicas mais amplas de ocupação da terra na Amazônia.

Conversão das elites ao ambientalismo?

A observação de que as elites rurais locais, historicamente cúmplices e beneficiárias de atividades extrativas na Amazônia, exerceram papel central na promoção de “municípios verde” e do desmatamento ilegal zero levanta questões sobre o papel e o interesse dessas elites em rever suas próprias práticas. Rausch (2013), em sua tese de doutorado sobre o Projeto Lucas Legal em Lucas do Rio Verde constrói sua narrativa ao redor do argumento de que a elite rural local passou a incorporar questões ambientais em suas tomadas de decisão sobre os usos dados à terra. Essa mudança na visão e no discurso da população rural teria sido desencadeada pela percepção da tendência de rastreamento das cadeias produtivas e pela oportunidade de regularizar a propriedade e a produção.

As mudanças que a pesquisadora observou em fazendeiros de Lucas do Rio Verde, município localizado no cerrado mato-grossense cuja economia se baseia na produção de soja altamente capitalizada e industrial, podem ser também interpretadas à luz da hipótese da Curva Ambiental de Kuznets. De acordo com essa teoria, o desenvolvimento econômico tem uma relação positiva com a degradação até um ponto de inflexão, a partir do qual a relação passa a ser negativa. Ou seja, em níveis elevados de afluência, a natureza passa a ser valorizada (o que pode ser explicado também pela escassez de ambientes selvagens em um contexto de “desenvolvimento”, como explica Nash (2001: 238-271)). Nessa perspectiva, a abertura da fronteira (e o consequente desmatamento da vegetação nativa) deu lugar ao desenvolvimento e, agora, com uma economia forte e com a questão fundiária resolvida, as pessoas passaram a prestar atenção para questões ambientais.

Em fronteiras consolidadas predominam grandes propriedades (Gardner et al., 2014; Garrett & Rausch, 2016; Pacheco, 2012; Pacheco & Benatti, 2015; Walker et al., 2009). Os dez municípios que analisamos, como todos municípios da Lista, são parte da fronteira ativa e da fronteira consolidada, sendo que o único cuja estrutura fundiária não é dominada por grandes propriedades é Moju, município de ocupação mais antiga. A classe tamanho da propriedade é uma boa maneira de agrupar os grupos de produtores rurais em relação a suas práticas e recursos de maneira mais ampla. Assim, podemos assumir que as elites rurais são atores representativos na paisagem das fronteiras consolidadas, o que tornava sua adesão crucial para que políticas municipais fossem bem-sucedidas em sair da Lista. Outros atributos, como raça, origem e hábito de viajar, definem as elites rurais amazônicas com mais precisão e podem também ser usados para descrever as elites urbanas. O que diferencia os dois é o local de trabalho, embora as “mãos macias” dos fazendeiros evidenciam que eles

não se dedicam ao trabalho braçal, e sim comandam o trabalho de outros em ambientes rurais (Hoelle, 2012).

Entendemos então que na fronteira consolidada, a elite rural e a elite urbana se sobrepõem. Mais ainda, a consolidação da fronteira está associada ao aumento do bem estar: a adoção de novas tecnologias de produção refuta a tese de que um aquecimento inicial da economia da fronteira baseada em atividades extrativas (*boom*) é sucedido de um colapso da economia (*bust*) (Celentano et al., 2012; Rodrigues et al., 2009). As evidências mostram que municípios da fronteira consolidada podem ter elevados índices de bem-estar e desenvolvimento econômico (VanWey et al., 2013). Por outro lado, o nível de degradação e desmatamento dos municípios que analisamos não explica a ação dos atores municipais frente à agenda da Lista, de modo que a heterogeneidade na trajetória dos municípios amazônicos não permite concluir que o desenvolvimento levará à conservação das florestas (Weinhold et al., 2015). Nos voltamos então para as dinâmicas internas aos municípios como forma de entender a mudança de posição das elites locais em relação à agenda do combate ao desmatamento.

As elites locais foram historicamente cúmplices do desmatamento à medida que as atividades produtivas a partir das quais essas elites se constituíram dependem, de maneira mais ou menos indireta, da conversão de florestas para outros usos da terra (ou da extração de recursos florestais, como a madeira). Para entender o que ocasionou a “conversão” dessas elites a políticas de conservação, utilizamos a ideia de coalizão pró-crescimento, segundo a qual as elites locais têm como objetivo dinamizar a atividade financeira da cidade como forma de valorizar seus próprios ativos. No entanto, esse interesse pelo crescimento da cidade só surge a partir do

momento que a elite se estabelece e cria vínculos com o lugar, o que é mais difícil de ocorrer em fronteiras ainda ativas (Vale, 2015).

Argumentamos que a Lista foi, para atores locais de alguns municípios, uma oportunidade de transformar a imagem do município de *desmatador* para *verde* como forma de alavancar a economia local. As forças de mercado já indicavam uma tendência ao rastreamento da cadeia produtiva na escala da propriedade, e a adoção de geotecnologias facilitava o monitoramento sobre os usos da terra. A Lista transformou a escala de ação para a escala municipal, e a aspiração de sair da Lista criou um “sentimento de nós” que resultou em uma sensação de que trabalhar em conjunto seria benéfico para todos. A coesão em torno da agenda da Lista se tornou um mote para a valorização das propriedades do município, alavancando coalizões pró-crescimento.

As elites rurais locais se tornaram assim indutoras da dinamização da economia local, associando o crescimento da cidade à intensificação no campo. O modelo de *land sparing* emergente, baseado na separação entre áreas produtivas e áreas para conservação, se alinha aos discursos das elites rurais regionais e nacionais, de que o agronegócio tem efeito dinamizador sobre as economias nacional, estaduais e municipais.

Uma agenda ambiental das elites rurais locais

As políticas setoriais e federais atingiram os médios e grandes produtores de maneira diferenciada. Para esses atores, a escassez de terra se tornou uma oportunidade de promover o crescimento e a dinamização da economia local. Para pequenos produtores, deixar de desmatar significa abrir mão dos sistemas de agricultura de rotação e encontrar soluções para questões como inadimplência (que restringe o acesso a crédito), e condições das terras que ocupam (frequentemente terras marginais, menos férteis e de mais difícil acesso). A estratégia de conservação

emergente dessas políticas resultou de negociações entre o setor produtivo, poder público e ONGs ambientais, ou seja: foi feita *pelo* agronegócio *para* o agronegócio. A agenda dos pequenos produtores não teve força dentro dos arranjos de governança criados.

De maneira geral, a intensificação é mais acessível a médios e grandes produtores, que têm acesso a investimentos e tecnologias. No entanto, diversos estudos mostram que a intensificação, ao elevar o valor da terra, pode tanto expulsar atores que praticam sistemas mais extensivos, levando ao avanço da fronteira agrícola, quanto promover a expansão da produção e a abertura de novas áreas, resultando em mais desmatamento (Lambin & Meyfroidt, 2011; Matson & Vitousek, 2006; Richards et al., 2014). Ainda que análises econométricas refutem a tese de que essa dinâmica esteja em curso na Amazônia (Vale, 2015), o modelo de conservação pautado pelo agronegócio não inclui os riscos associados ao uso de sementes geneticamente modificadas e de agroquímicos ou os efeitos negativos de pequenas represas para abastecer sistemas de irrigação sobre a hidrologia e a biodiversidade (Arvor et al., 2017; Oliveira & Hecht, 2016).

Para muitas das ONGs atuantes em temas ambientais e rurais na Amazônia, o combate ao desmatamento figura como um objetivo central. Para assegurar que florestas não sofram corte raso, elas adotaram uma postura pragmática na negociação com setores do agronegócio: estes aceitaram serem monitorados e não converter florestas em usos produtivos; por outro lado, deixaram de ser alvo de críticas por outras consequências da produção, como contaminação das águas e dos solos e expropriação das terras de pequenos agricultores (Steward, 2007). Com a chancela da “boa governança” dada pelas ONGs, foram criados modelos de gestão ambiental

baseados no controle do desmatamento e na intensificação da produção rural que passaram a figurar como aspiração para outros setores e iniciativas.

Nos municípios que emergiram como modelo de boa governança, a redução do desmatamento está associada à intensificação dos usos da terra e à instalação de grandes *traders* agrícolas, e a chancela da boa governança está atrelada à participação de ONGs ambientais e à utilização dos instrumentos CAR e Prodes. O modelo de conservação emergente é, portanto, baseado no binômio floresta x não floresta, e a conversão de florestas secundárias para usos produtivos se tornou a moeda de troca frente à anuência dos produtores à agenda da Lista. A normatização sobre o uso dessas florestas secundárias aparece como um tema importante no contexto de municipalização do combate ao desmatamento, descentralização da gestão ambiental e capilaridade dos interesses do agronegócio nos municípios.

Se em um primeiro momento a estratégia adotada pelo PMV-Pará era de criar uma estrutura de incentivos favorável para a adesão dos municípios à descentralização da gestão ambiental, em 2015 o estado inverteu essa lógica. Os municípios se tornaram os responsáveis pelo licenciamento de atividades de impacto local, cabendo ao poder público municipal definir a quantidade e formação dos técnicos necessários para implementar essa agenda. No mesmo dia em que essa normativa foi publicada, uma nova versão da regulamentação do uso de florestas secundárias também foi publicada. Ela estabelecia metodologias mais robustas para estimar o valor de conservação da floresta, exigindo mão-de-obra ainda mais qualificada para garantir o rigor dos inventários de campo e uso de imagens de satélite. O aumento de responsabilidades e exigências para os municípios em um contexto de fragilidade institucional e financeira sugere que as florestas secundárias emergiram como moeda de troca frente ao não desmatamento.

A descentralização aumentou as responsabilidades dos municípios ao mesmo tempo em que se observa um significativo encolhimento da agenda ambiental no governo federal. O cumprimento da legislação exige investimentos em intensificação que dificilmente partirão dos municípios dadas suas restrições orçamentárias, o que amplia a necessidade e o espaço para a ação de atores não estatais. As ações de ONGs são frequentemente pontuais dadas as características inerentes a esses atores, de modo que ganham força atores com capacidade de investimento na intensificação – seja associado a atores externos, como ONGs ou corporações, ou por iniciativa própria. Os estímulos dados por empresas interessadas na exploração e cultivo de commodities, diante dessa fragilidade institucional do Estado, se tornam ainda mais proeminentes. Quando unidas às coalizões pró-crescimento locais, as práticas e protocolos dessas empresas podem se tornar a agenda ambiental local. Na ausência de estímulos vindos de atores não-estatais, as elites locais empoderadas pela descentralização podem legalizar o processo de avanço da fronteira na Amazônia.

Considerações finais

Neste estudo, analisamos as dinâmicas em dez municípios amazônicos em resposta a uma política implementada em 2008. Por se tratar de uma política recente, é possível que o passar o tempo traga novos elementos capazes de desencadear novos processos e mudar os resultados que aqui apresentamos. Portanto, além de trazer conclusões sobre o que aconteceu a partir da interação entre as políticas setoriais e federais e as dinâmicas locais, esta tese levanta importantes questões para se pensar o futuro da região amazônica. Processos de descentralização necessariamente produzem resultados variados e, enquanto em algumas localidades podem emergir iniciativas que proponham outros modelos de desenvolvimento, como aqueles associados à segurança alimentar ou ao *buen vivir* (Vergara-Camus & Kay, 2017b), é possível que

em outras tantas sejam fortalecidos ideais de crescimento econômico a partir do modelo do agronegócio em detrimento de outras possibilidades.

Mesmo que promova a conservação das florestas remanescentes na escala local, o modelo de *land sparing* para a Amazônia levanta importantes questões que merecem ser tema de futuras pesquisas. Primeiro, a utilização desse modelo de maneira mais ampla na Amazônia pode fortalecer as elites rurais em municípios que ainda não fazem parte da fronteira ativa, com o potencial de criar pequenas fronteiras ao longo da floresta. Segundo, a intensificação associada à concentração fundiária possivelmente provocará transformações para as relações rural-urbano na Amazônia ao mudar a configuração da paisagem rural e a estrutura fundiária. Por fim, a adoção do modelo de conservação pautado pelo agronegócio pode representar o declínio do sócio-ambientalismo e um descolamento entre o ambientalismo e a justiça social. Esses são temas caros ao país e importantes definidores do futuro da Amazônia.

Referências

- Abdala, G. (2008). Documento de Avaliação 2004-2007 do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM. DPCD-SECEX-MMA. Retrieved from www.casacivil.gov.br/camaras/grupos/amaz_legal
- Abdala, G. (2015). *Amazônia Brasileira: desafios para uma efetiva política de combate ao desmatamento* (p. 68). Brasília: WWF Iniciativa Amazônia Viva e WWF Brasil.
- Abers, R., & Keck, M. (2013). *Practical Authority: agency and institutional change in Brazilian water politics*. New York: Oxford University Press.
- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de Economia Paulista Para Gestores Públicos*, (1), 13–31.
- Adams, C., Munari, L., Vliet, N., Murrieta, R., Piperata, B., Futemma, C., ... Spressola-Prado, V. (2013). Diversifying Incomes and Losing Landscape Complexity in Quilombola Shifting Cultivation Communities of the Atlantic Rainforest (Brazil). *Human Ecology*, 41, 119–137. <https://doi.org/10.1007/s10745-012-9529-9>
- Adams, R. (2010). *Elite Landowners in Santarém: ranchers, gaúchos and the arrival of soybeans in the Amazon*. Indiana University, Bloomington.
- Agrawal, A. (2005). *Environmentality: technologies of government and the making of subjects*. Durham, NC: Duke University Press.
- Agrawal, A., & Lemos, M. C. (2007). A Greener Revolution in the Making? Environmental Governance in the 21st Century. *Environment*, 49(5), 36–45.
- Agrawal, A., & Ribot, J. (1999). Accountability in decentralization: A framework with South Asian and West African cases. *The Journal of Developing Areas*, 33, 473–502.
- Almeida, C. A., Coutinho, A. C., Esquerdo, J., Adami, M., Venturieri, A., Diniz, C., ... Gomes, A. (2016). High spatial resolution land use and land cover mapping of the Brazilian Legal Amazon in 2008 using Landsat-5/TM and MODIS data. *Acta Amazonica*, 46(3), 291–302.
- Almeida, L. (2008, May 13). Arco de Fogo ultrapassa 20 milhões em multa na sexta semana de operação. *SEMAS Notícias*. Retrieved from <https://www.semas.pa.gov.br/2008/05/13/8179/>
- Amigos da Terra. (2009). *A Hora da Conta: pecuária, Amazônia e conjuntura* (p. 78). São Paulo.
- Amigos da Terra. (2013). *Radiografia da Carne no Brasil* (p. 52). São Paulo.
- Andersson, K. (2003). What Motivates Municipal Governments? Uncovering the Institutional Incentives for Municipal Governance of Forest Resources in Bolivia. *Journal of Environment & Development*, 12(1), 5–27. <https://doi.org/10.1177/1070496502250435>

- Andersson, K. (2004). Who Talks with Whom? The Role of Repeated Interactions in Decentralized Forest Governance. *World Development*, 32(2), 233–249. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.07.007>
- Andersson, K. (2013). Local Governance of Forests and the Role of External Organizations: Some Ties Matter More Than Others. *World Development*, 43, 226–237. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.09.001>
- Andersson, K., Anda, G., & Laerhoven, F. (2009). *Local Governments and Rural Development: Comparing Lessons from Brazil, Chile, Mexico, and Peru*. Tucson, AZ: University of Arizona Press.
- Andersson, K., Gibson, C., & Lehoucq, F. (2006). Municipal politics and forest governance: Comparative analysis of decentralization in Bolivia and Guatemala. *World Development*, 34(3), 576–595. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.08.009>
- Andersson, K., & Ostrom, E. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*, 41(1), 71–93. <https://doi.org/10.1007/s11077-007-9055-6>
- Angelsen, A., & Kaimowitz, D. (1999). Rethinking the Causes of Deforestation: Lessons from Economic Models. *World Bank Research Observer*, 14(1), 73–98.
- Angelsen, A., & Kaimowitz, D. (Eds.). (2001). *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation*. New York: CABI; CIFOR.
- Angelsen, A., Soest, D., Kaimowitz, D., & Bulte, E. (2001). Technological Change and Deforestation: a theoretical overview. In *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation* (pp. 19–34). CABI; CIFOR.
- Arima, E., Barreto, P., Araújo, E., & Soares-Filho, B. (2014). Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. *Land Use Policy*, 41, 465–473. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.06.026>
- Arima, E., Richards, P., Walker, R., & Caldas, M. (2011). Statistical confirmation of indirect land use change in the Brazilian Amazon. *Environmental Research Letters*, 6, 024010. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/6/2/024010>
- Arretche, M. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Arvor, D., Tritsch, I., Barcellos, C., Jégou, N., & Dubreuil, V. (2017). Land use sustainability on the South-Eastern Amazon agricultural frontier: Recent progress and the challenges ahead. *Applied Geography*, 80, 86–97. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2017.02.003>
- Asafu-Adjaye, J., Blomqvist, L., Brand, S., Brook, B., DeFries, R., Ellis, E., ... Teague, P. (2015). An Ecomodernist Manifesto. Retrieved from www.ecomodernism.org
- Assunção, J., Gandour, C., Pessoa, P., & Rocha, R. (2017). Property-level assessment of change in forest clearing patterns: The need for tailoring policy in the Amazon. *Land Use Policy*, 66, 18–27. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.04.022>

- Assunção, J., Gandour, C., & Rocha, R. (2013). *DETErRing Deforestation in the Brazilian Amazon: Environmental Monitoring and Law Enforcement* (pp. 1–36). Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative.
- Assunção, J., Gandour, C., Rocha, R., & Rocha, R. (2013). Does Credit Affect Deforestation? Evidence from a Rural Credit Policy in the Brazilian Amazon. *Climate Policy Initiative*.
- Assunção, J., & Rocha, R. (2014). Getting Greener by Going Black: The Priority Municipalities in Brazil. *Climate Policy Initiative*, 1–18.
- Azevedo, A., Rajão, R., Costa, M., Stabile, M., Alencar, A., & Moutinho, P. (2014). *Cadastro Ambiental Rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal* (Boletim Amazônia em Pauta No. 3). Brasília: IPAM.
- Azevedo, T. (2016, December 6). Simpósio Amazônia Sustentável.
- Baletti, B. (2014). Saving the Amazon? Sustainable soy and the new extractivism. *Environment and Planning A*, 46, 5–25. <https://doi.org/10.1068/a45241>
- Balooni, K., Lund, J. F., Kumar, C., & Inoue, M. (2010). Curse or blessing? Local elites in Joint Forest Management in India's Shiwaliks. *International Journal of the Commons*, 4(2), 707–728.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4), 185–205.
- Barreto, P., Pinto, A., Brito, B., & Hayashi, S. (2008). *Quem é o dono da Amazônia?: uma análise do recadastramento de imóveis rurais*. Belém, PA: Imazon.
- Barreto, P., & Silva, D. (2009). *The challenges to more sustainable ranching in the Amazon* (State of the Amazon No. 14) (p. 6). Belém, PA: Imazon.
- Barreto, P., & Silva, D. (2010). Will cattle ranching continue to drive deforestation in the Brazilian Amazon? (Vol. 1). Presented at the Environment and Natural Resources Management in Developing and Transition Economies, Clermont Ferrand, France: CERDI – Centre of Studies and Research on International Development from the University of Auvergne.
- Barretto, A., Berndes, G., Sparovek, G., & Wirsenius, S. (2013). Agricultural intensification in Brazil and its effects on land-use patterns: an analysis of the 1975–2006 period. *Global Change Biology*, 19, 1804–1815. <https://doi.org/10.1111/gcb.12174>
- Barros, A. C. (2003). Paragominas: projetos demonstrativos, prefeitura em ação e controle social latente. In F. Toni & D. Kaimowitz (Eds.), *Municípios e gestão florestal na Amazônia*. Natal, Brazil: A. S. Editores.
- Batista, R. (2012). *Dinâmica Populacional e Atividade Madeireira em uma Vila da Amazônia: a Vila de Moju (1730-1778)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém, PA.
- Batterbury, S., & Fernando, J. (2006). Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: An introduction. *World Development*, 34(11), 1851–1863. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.019>

- Battharai, M., & Hammig, M. (2001). Institutions and the Environmental Kuznets Curve for deforestation: a crosscountry analysis for Latin America, África and Ásia. *World Development*, 29, 665–1010.
- Becker, B. (2001). Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*.
- Bellantonio, M., Hurowitz, G., Grønlund, A., Yousefi, A., & Rainforest Foundation. (2017). *O Maior Mistério da Cadeia de Produção de Carne*. Mighty Earth. Retrieved from <http://www.mightyearth.org/mysterymeat-portuguese/>
- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R., & Vedung, E. (Eds.). (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Berenguer, E., Ferreira, J., Garder, T., Aragão, L. E., Camargo, P., Cerri, C. E., & et al. (2014). A large-scale field assessment of carbon stocks in human-modified tropical forests. *Global Change Biology*, 20(12), 3713–3726. <https://doi.org/10.1111/gcb.12627>
- Berenguer, E., Morello, T., & Cammelli, F. (2016). *Fogo sem controle: o dano sem benefício* (RAS Policy Brief). Retrieved from www.redeamazoniasustentavel.org
- Bernasconi, P., Abad, R., & Micol, L. (2008). *Zoneamento e regularização ambiental Marcelândia – MT* (p. 35). Cuiabá, MT: ICV. Retrieved from http://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2013/08/zoneamento_e_regularizacao_ambiental.pdf
- Blair, H. (2000). Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World Development*, 28(1), 21–39. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00109-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00109-6)
- Boers, N., Marwan, N., Barbosa, H., & Kurths, J. (2017). A deforestation-induced tipping point for the South American monsoon system. *Nature Scientific Reports*, 7, 41489. <https://doi.org/10.1038/srep41489>
- Börner, J., Kis-Katos, K., Hargrave, J., & König, K. (2015). Post-Crackdown Effectiveness of Field-Based Forest Law Enforcement in the Brazilian Amazon. *PLoS ONE*, 10(4), e0121544. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0121544>
- Bowman, M., Soares-Filho, B., Merry, F., Nepstad, D., Rodrigues, H., & Almeida, O. (2012). Persistence of cattle ranching in the Brazilian Amazon: A spatial analysis of the rationale for beef production. *Land Use Policy*, 29, 558–568. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.09.009>
- Boyd, E. (2008). Navigating Amazonia under uncertainty: past, present and future environmental governance. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 363, 1911–1916. <https://doi.org/10.1098/rstb.2007.0023>
- Brannstrom, C. (2009). South America's Neoliberal Agricultural Frontiers: Places of Environmental Sacrifice or Conservation Opportunity. *Ambio*, 38(3), 141–149. <https://doi.org/10.1579/0044-7447-38.3.141>
- Brannstrom, C., Rausch, L., Brown, J. C., Andrade, R. M., & Miccolis, A. (2012). Compliance and market exclusion in Brazilian agriculture: analysis and

- implications for 'soft' governance. *Land Use Policy*, 29, 357–366.
<https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.07.006>
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Retrieved from
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. Lei nº9.985 (2000).
- Brito, B., & Barreto, P. (2011). *A regularização fundiária avançou na Amazônia?: os dois anos do Programa Terra Legal*. Belém, PA: Imazon.
- Brito, B., Souza Jr., C., & Amaral, P. (2010). Reducing emissions from deforestation at municipal level: a case study of Paragominas, Eastern Brazilian Amazon. In A. Nassar (Ed.), *Everything is Connected: climate and biodiversity in a fragile world* (pp. 29–31). Brasília: Defra, British Embassy Brasília.
- Browder, J., & Godfrey, B. (1997). *Rainforest cities: urbanization, development and globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press.
- Brown, J. C., & Koeppe, M. (2013). Debates in the Environmentalist Community: The Soy Moratorium and the Construction of Illegal Soybeans in the Brazilian Amazon. In *Environment and the Law in Amazonia* (p. 194). Sussex Academic Press.
- Brown, J. C., & Purcell, M. (2005). There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap, and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, 36, 607–624.
<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2004.09.001>
- Bull, B. (2013). Elites and environmental governance in Latin America: A framework for studying a contentious issue. *ENGOV Working Paper*, (2), 19.
- Bull, B., & Aguilar-Støen, M. (Eds.). (2015). *Environmental Politics in Latin America: elite dynamics, the left tide and sustainable development*. New York: Routledge.
- Bursztyn, M., & Bursztyn, M. A. (2012). *Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Cacho, M. (2016). Soybean agri-food systems dynamics and the diversity of farming styles on the agricultural frontier in Mato Grosso, Brazil. *The Journal of Peasant Studies*, 43(2), 419–441.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1016917>
- Campos, M., & Nepstad, D. (2006). Smallholders, The Amazon's New Conservationists. *Conservation Biology*, 20(5), 1553–1556.
<https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00546.x>
- Carneiro, F., Augusto, L., Rigotto, R., Friedrich, K., & Burigo, A. (2015). *Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde*. Rio de Janeiro: EPSJV.
- Carneiro, M., & Assis, W. (2015). O controle do desmatamento na Amazônia como um processo de modernização ecológica: a experiência do Projeto Município Verde. *Repocs*, 12(24), 53–75.

- Casa Civil. (2009). Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, 2ª Fase: rumo ao desmatamento ilegal zero. Casa Civil da Presidência da República.
- Castilho, A. (2016a, September 13). Pecuaristas e madeireiros protagonizam eleições no Arco do Desmatamento. *De Olho Nos Ruralistas*.
- Castilho, A. (2016b, September 14). Dezoito madeireiros tentam ser eleitos nos 52 municípios que mais desmatam no país. *De Olho Nos Ruralistas*.
- Castilho, A. (2017, July 28). Proprietários rurais declaram 15 milhões de hectares em Terras Indígenas e Unidades de Conservação. *De Olho Nos Ruralistas*.
- Castree, N., Demeritt, D., & Liverman, D. (2009). Introduction: Making Sense of Environmental Geography. In *A companion to environmental geography* (pp. 1–15). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Cataia, M. (2011). Federalismo Brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias. *Revista Geográfica de América Central*, (Número Especial EGAL), 1–16.
- Celentano, D., Sills, E., Sales, M., & Veríssimo, A. (2012). Welfare outcomes and the advance of the deforestation frontier in the Brazilian Amazon. *World Development*, 40(4), 850–864. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.09.002>
- CEPAL, IPEA and GIZ. (2011). *Avaliação do Plano de Ação de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal 2007-2010*. Retrieved from http://www.cepal.org/dmaah/publicaciones/sinsigla/xml/7/45887/IPEA_GIZ_Cepal_2011_Avaliacao_PPCDAm_2007-2011_web.pdf,
- CEPEA. (2016). *Índices de Exportação do Agronegócio*. Piracicaba, SP: Esalq/USP. Retrieved from <https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/2016.pdf>
- Chazdon, R. L. (2008). Beyond Deforestation: Restoring Forests and Ecosystem Services on Degraded Lands. *Science*, 320, 1458–1460. <https://doi.org/10.1126/science.1155365>
- Chazdon, R. L., Broadbent, E. N., Rozendaal, D. M. A., Bongers, F., Zambrano, A. M. A., Aide, T. M., ... Poorter, L. (2016). Carbon sequestration potential of second-growth forest regeneration in the Latin American tropics. *Science Advances*, 2(5). <https://doi.org/10.1126/sciadv.1501639>
- CNA Brasil. (2017). *PIB e Performance do Agronegócio*. Retrieved from http://www.cnabrasil.org.br/sites/default/files/sites/default/files/uploads/02_pib.pdf
- COEMA. Resolução COEMA nº79 (2009).
- COEMA. Resolução COEMA nº120 (2015).
- Comissão Tripartite Nacional. (2004, December 9). Documento-base de apoio às discussões estaduais: tipologia de impacto ambiental.
- Cook, N., Wright, G., & Andersson, K. (2017). Local Politics of Forest Governance: Why NGO Support Can Reduce Local Government Responsiveness. *World Development*, 92, 203–214. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.12.005>

- Cornwall, A. (2004). Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. In *Participation: From Tyranny to Transformation*. New York: Zed Books.
- Coslovsky, S. (2011). Relational regulation in the Brazilian Ministério Público: The organizational basis of regulatory responsiveness. *Regulation & Governance*, 5, 70–89. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01099.x>
- Costa, S. (2012). *A Questão Agrária no Brasil e a Bancada Ruralista no Congresso Nacional* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Crook, R. C., & Manor, J. (1998). *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, accountability and performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crook, R. C., & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization* (OED Working Series Paper No. 11) (p. 40). Washington D.C.: World Bank.
- Dasgupta, A., & Beard, V. (2007). Community driven development, collective action and elite capture in Indonesia. *Development and Change*, 38(2), 229–249. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2007.00410.x>
- Davidson, E., Araújo, A., Artaxo, P., Balch, J., Brown, F., Bustamante, M., ... Wofsy, S. (2012). The Amazon basin in transition. *Nature*, 481, 321–328. <https://doi.org/10.1038/nature10717>
- Delgado, G. (2005). A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003. In *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo* (pp. 51–90). Brasília: IPEA.
- Delmas, M., & Young, O. (2009). Introduction: new perspectives on governance for sustainable development. In M. Delmas & O. Young, *Governance for the environment: New perspectives* (pp. 69–97). Cambridge: Cambridge University Press.
- DiCaprio, A. (2012). Introduction: The Role of Elites in Economic Development. In *Introduction: The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Domhoff, G. W. (2012). The Class-Domination Theory of Power. Retrieved from http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/power/class_domination.html
- Domhoff, G. W. (2013). *Who Rules America?* (7th ed.). McGraw-Hill Education.
- Driessen, P., Dieperink, C., Laerhoven, F., Runhaar, H., & Vermeulen, W. (2012). Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance – Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22(3), 143–160. <https://doi.org/10.1002/eet.1580>
- Duchelle, A., Cromberg, M., Gebara, M. F., Guerra, R., Melo, T., Larson, A., ... Sunderlin, W. (2014). Linking Forest Tenure Reform, Environmental Compliance, and Incentives: Lessons from REDD+ Initiatives in the Brazilian Amazon. *World Development*, 55, 53–67. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.014>
- Eloy, L., Aubertin, C., Toni, F., Lúcio, S., & Bosgiraud, M. (2015). On the margins of soy farms: traditional populations and selective environmental policies in the

- Brazilian Cerrado. *The Journal of Peasant Studies*.
<https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1013099>
- Eloy, L., Méral, P., Ludewigs, T., Pinheiro, G., & Singer, B. (2012). Payments for ecosystem services in Amazonia. The challenge of land use heterogeneity in agricultural frontiers near Cruzeiro do Sul (Acre, Brazil). *Journal of Environmental Planning and Management*, 55(6), 685–703.
<https://doi.org/10.1080/09640568.2011.621021>
- Escada, M. I., Maurano, L. E., Rennó, C., Amaral, S., & Valeriano, D. (2011). Avaliação de dados dos Sistemas de Alerta da Amazônia: DETER e SAD (Vol. 15, pp. 2934–2943). Presented at the Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto.
- Etzioni-Havely, E. (1997). Introduction. In *Classes and Elites in Democracy and Democratization: a collection of readings*. New York: Garland.
- FAEPA. (2012). Agenda de Desenvolvimento Municipal: o que esperamos do próximo prefeito. *Pará Rural*, 3.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fearnside, P. (2001). Land-tenure issues as factors in environmental destruction in Brazilian Amazonia: The case of southern Pará. *World Development*, 29(8), 1361–1372. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00039-0](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00039-0)
- Fenwick, T. (2009). Avoiding Governors: the success of Bolsa Família. *Latin American Research Review*, 44(1), 102–131.
- Ferreira, J., Aragão, L. E., Barlow, J., Barreto, P., Berenguer, E., Bustamante, M., ... Zuanon, J. (2014). Brazil's Environmental Leadership at Risk: mining and dams threaten protected areas. *Science*, 346(6210), 706–707.
<https://doi.org/10.1126/science.1260194>
- Ferroukhi, L. (Ed.). (2003). *Municipal Forest Management in Latin America*. Bogor, Indonesia: CIFOR, IDRC.
- Fischer, J., Abson, D., Bustin, V., Chappel, M., Ekroos, J., Hanspach, J., ... Wehrden, H. (2014). Land Sparing Versus Land Sharing: Moving Forward. *Conservation Letters*, 7(3), 149–157. <https://doi.org/10.1111/conl.12084>
- Fischer, J., Brosi, B., Daily, G., Ehrlich, P., Goldman, R., Goldstein, J., ... Tallis, H. (2008). Should agricultural policies encourage land sparing or wildlife-friendly farming? *Frontiers in Ecology and the Environment*, 6(7), 380–385.
<https://doi.org/10.1890/070019>
- Fischer, T. (1992). Poder Local: um tema em análise. *Revista de Administração Pública*, 26(4), 105–113.
- Foley, J., DeFries, R., Asner, G., Barford, C., Bonan, G., Carpenter, S., ... Snyder, P. (2005). Global Consequences of Land Use. *Science*, 309, 570–574.
<https://doi.org/10.1126/science.1111772>
- Folke, C. (2006). Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analyses. *Global Environmental Change*, 16(3), 253–267.

- Fritzen, S. (2007). Can the design of community-driven development reduce the risk of elite capture? Evidence from Indonesia. *World Development*, 35(8), 1359–1375. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.05.001>
- Fundo Amazônia. (n.d.). Fundo Amazônia. Retrieved from http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/
- Fundo Vale. (2012). *Municípios Verdes* (Comunicação). Rio de Janeiro: Fundo Vale. Retrieved from http://www.fundovale.org/media/87496/fundovale_municipiosverdes_julho2012.pdf
- Gainer, M. (2015). *Defending the Environment at the local level: Dom Eliseu, Brazil, 2008-2014* (Innovations for Successful Societies) (p. 17). Princeton, New Jersey: Princeton University.
- Gardner, T., Ferreira, J., Barlow, J., Lees, A., Parry, L., Vieira, I. C., ... et al. (2013). A social and ecological assessment of tropical land uses at multiple scales: the Sustainable Amazon Network. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 368(1619), 20120166. <https://doi.org/10.1098/rstb.2012.0166>
- Gardner, T., Godar, J., & Garrett, R. (2014). *Governing for sustainability in agricultural-forest frontiers: A case study of the Brazilian Amazon* (Discussion Brief) (p. 12). Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Garrett, R., Lambin, E., & Naylor, R. (2013). Land institutions and supply chain configurations as determinants of soybean planted area and yields in Brazil. *Land Use Policy*, 31, 385–396. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.08.002>
- Garrett, R., & Rausch, L. (2016). Green for gold: social and ecological tradeoffs influencing the sustainability of the Brazilian soy industry. *The Journal of Peasant Studies*, 43(2), 461–493. <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1010077>
- Garrido, L. (2013). Elites, political elites and social change in modern societies. *Revista de Sociología*, 28, 31–49.
- Geist, H., & Lambin, E. (2002). Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation. *Bioscience*, 52(2), 143–150.
- Gibbs, H., Munger, J., Roe, J., Barreto, P., Pereira, R., Christie, M., ... Walker, N. (2016). Did Ranchers and Slaughterhouses Respond to Zero-Deforestation Agreements in the Brazilian Amazon? *Conservation Letters*, 9(1), 32–42. <https://doi.org/10.1111/conl.12175>
- Gibbs, H., Rausch, L., Munger, J., Schelly, I., Morton, D., & et al. (2015). Brazil's Soy Moratorium: Supply-chain governance is needed to avoid deforestation. *Science*, 347(6220), 377–378. <https://doi.org/10.1126/science.aaa0181>
- Godar, J., Gardner, T., Tizado, J., & Pacheco, P. (2014). Actor-specific contributions to the deforestation slowdown in the Brazilian Amazon. *PNAS*, 111(43), 15591–15596. <https://doi.org/10.1073/pnas.1322825111>
- Greenpeace. (2006). *Eating Up the Amazon*. Amsterdam: Greenpeace International.

- Greenpeace. (2009). *A Farra do Boi na Amazônia*. Greenpeace International.
- Guimarães, J., Veríssimo, A., Amaral, P., & Demachki, A. (2011). *Municípios Verdes: caminhos para a sustentabilidade*. Belém, PA: Imazon.
- Haller, A., Torrecilha, R., Haller, M. C., & Tourinho, M. (2000). Os níveis de desenvolvimento socioeconômico da população da Amazônia brasileira. *História, Ciências, Saúde-Manguinhos*, 6, 941–973. <https://doi.org/10.1590/S0104-59702000000500010>
- Hecht, S. (2005). Soybeans, development and conservation on the Amazon frontier. *Development and Change*, 36(2), 375–404. <https://doi.org/10.1111/j.0012-155X.2005.00415.x>
- Hecht, S. (2012). From eco-catastrophe to zero deforestation? Interdisciplinarity, politics, environmentalisms and reduced clearing in Amazonia. *Environmental Conservation*, 39(1), 4–19. <https://doi.org/10.1017/S0376892911000452>
- Hecht, S., & Cockburn, A. (1990). *The Fate of the Forest: developers, destroyers and defenders of the Amazon*. New York: Harper Collins.
- Hennessy, A. (1978). *The Frontier in Latin American History*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Higley, J., & Pakulski, J. (2012). Elites, Elitism and Elite Theory: Unending Confusion? In *Elite Dilemmas and Democracy's Future* (p. 13). Madrid.
- Himley, M. (2008). Geographies of Environmental Governance: The Nexus of Nature and Neoliberalism. *Geography Compass*, 2(2), 433–451. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2008.00094.x>
- Hochstetler, K., & Keck, M. (2007). *Greening Brazil: environmental activism in state and society*. Durham, NC: Duke University Press.
- Hoelle, J. (2012). Black Hats and Smooth Hands: Elite Status, Environmentalism, and Work among the Ranchers of Acre, Brazil. *Anthropology of Work Review*, 33(2), 60–72.
- Hoelle, J. (2015). *Rainforest Cowboys: the rise of ranching and cattle culture in western Amazonia*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 223–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora* (3rd ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- IBGE. (2012). Produto Interno Bruto dos Municípios.
- IBGE. (2016). *Produção da Pecuária Municipal 2015* (No. 43) (pp. 1–49). Rio de Janeiro: IBGE. Retrieved from http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/84/ppm_2015_v43_br.pdf
- ICV. (2015). *Situação fundiária no município de Alta Floresta (MT)* (p. 7). Cuiabá, MT: ICV. Retrieved from http://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Análise_fundiária_AltaFloresta.pdf

- Imaflora. (2017, March 27). Atlas Agropecuário revela a malha fundiária do Brasil. Retrieved 5 February 2017, from <http://imaflora.blogspot.com.br/2017/03/atlas-agropecuaria-revela-malha.html>
- INPE. (2016). *Projeto PRODES* (Taxas anuais). Retrieved from <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>
- INPE, & Embrapa. (2014). TerraClass Amazônia. Retrieved from http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/dados_terraclass.php
- Jackson, R. (2014). *Controlling Deforestation in the Brazilian Amazon: Alta Floresta works toward sustainability, 2008-2013* (Innovations for Successful Societies) (p. 17). Princeton, New Jersey: Princeton University.
- Jones, A., & Wilson, D. (Eds.). (1999). *The Urban Growth Machine: Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany: State University of New York Press.
- Jordan, A., Wurzel, R., & Zito, A. (2005). The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, 53(3), 477–496. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x>
- Kaimowitz, D., & Smith, J. (2001). Soybean Technology and the Loss of Natural Vegetation in Brazil and Bolivia. In *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation* (pp. 195–214). CABI; CIFOR.
- Kilby, P. (2006). Accountability for empowerment: Dilemmas facing non-governmental organizations. *World Development*, 34(6), 951–963. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.009>
- Lambin, E., & Meyfroidt, P. (2011). Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *PNAS*, 108(9), 3465–3472. <https://doi.org/10.1073/pnas.1100480108>
- Lapola, D., Martinelli, L., Peres, C., Ometto, J., Ferreira, M., Nobre, C., ... Vieira, I. (2014). Pervasive transition of the Brazilian land-use system. *Nature Climate Change*, 4, 27–35. <https://doi.org/10.1038/nclimate2056>
- Larsen, P. (2016). The Good, the Ugly and the Dirty Harry's of Conservation: Rethinking the Anthropology of Conservation NGOs. *Conservation and Society*, 14(1), 21–33. <https://doi.org/10.4103/0972-4923.182800>
- Larson, A. (2003). Decentralisation and forest management in Latin America: towards a working model. *Public Administration and Development*, 23(3), 211–226. <https://doi.org/10.1002/pad.271>
- Larson, A., & Soto, F. (2008). Decentralization of Natural Resource Governance Regimes. *Annual Review of Environment and Resources*, 33, 213–239. <https://doi.org/10.1146/annurev.enviro.33.020607.095522>
- Leal, G. (2002). *Guardiões da Propriedade: organizações da burguesia agrária e reforma agrária - um estudo sobre a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (1995-2001)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2009). Environmental governance and political science. In M. Delmas & O. Young, *Governance for the environment: New perspectives* (pp. 69–97). Cambridge: Cambridge University Press.

- Lemos, M. C., & Oliveira, J. L. (2004). Can Water Reform Survive Politics? Institutional Change and River Basin Management in Ceará, Northeast Brazil. *World Development*, 32(12), 2121–2137. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.08.002>
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2nd ed.). New Haven: Yale University Press.
- Lipset, S., & Solari, A. (Eds.). (1967a). *Elites in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Lipset, S., & Solari, A. (1967b). Preface. In *Elites in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Liverman, D., & Vilas, S. (2006). Neoliberalism and the Environment in Latin America. *Annual Review of Environment and Resources*, 31, 327–363. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.29.102403.140729>
- Logan, J., & Molotch, H. (1987). *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- López, M. (2013). Elite Theory. *Sociopedia.isa*. <https://doi.org/10.1177/20568460131112>
- L’Roe, J., Rausch, L., Munger, J., & Gibbs, H. (2016). Mapping properties to monitor forests: Landholder response to a large environmental registration program in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, 57, 193–203. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.05.029>
- Lund, J. F., & Saito-Jensen, M. (2013). Revisiting the issue of elite capture of participatory initiatives. *World Development*, 46, 104–112. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.028>
- Macedo, M., DeFries, R., Morton, D., Stickler, C., Galford, G., & Shimabukuro, Y. (2012). Decoupling of deforestation and soy production in the southern Amazon during the late 2000s. *PNAS*, 109(4), 1341–1346. <https://doi.org/10.1073/pnas.1111374109>
- Mansfield, B. (2005). Beyond rescaling: reintegrating the ‘national’ as a dimension of scalar relations. *Progress in Human Geography*, 29(4), 458–473. <https://doi.org/10.1191/0309132505ph560oa>
- Margulis, S. (2004). *Causes of Deforestation of the Brazilian Amazon* (World Bank working paper No. 22). Washington D.C.: World Bank.
- Matson, P., & Vitousek, P. (2006). Agricultural intensification: will land spared from farming be land spared for nature? *Conservation Biology*, 20(3), 709–710. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00442.x>
- May, P. J. (2012). Policy Design and Implementation. In *The Sage Handbook of Public Administration* (Second Edition, pp. 279–291). London: Sage Publications.
- McCarthy, J., & Prudham, S. (2004). Neoliberal nature and the nature of neoliberalism. *Geoforum*, 35, 275–283. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.07.003>

- Meijer, K. (2015). A comparative analysis of the effectiveness of four supply chain initiatives to reduce deforestation. *Tropical Conservation Science*, 8(2), 583–597.
- Merry, F., & Soares-Filho, B. (2017). Will intensification of beef production deliver conservation outcomes in the Brazilian Amazon? *Elementa Science of the Anthropocene*, 5(24). <https://doi.org/10.1525/elementa.224>
- Mitlin, D., Hickey, S., & Bebbington, A. (2007). Reclaiming Development? NGOs and the Challenge of Alternatives. *World Development*, 35(10), 1699–1720. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.11.005>
- Mol, A., & Spaargaren, G. (2000). Ecological Modernisation Theory in Debate: a review. *Environmental Politics*, 9(1), 17–49.
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: toward a political economy of place. *American Journal of Sociology*, 82(2), 309–332.
- Monteiro, M., & Rajão, R. (2017). Scientists as citizens and knowers in the detection of deforestation in the Amazon. *Social Studies of Science*. <https://doi.org/10.1177/0306312716679746>
- Moreira, E. (2016, July 7). O Cadastro Ambiental Rural: a nova face da grilagem na Amazônia? *ABRAMPA*. Retrieved from <http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>
- Morton, D., DeFries, R., Shimabukuro, Y., Anderson, L., Arai, E., Espirito-Santo, F., ... Morissette, J. (2006). Cropland expansion changes deforestation dynamics in the southern Brazilian Amazon. *PNAS*, 103(39), 14637–14641. <https://doi.org/10.1073/pnas.0606377103>
- Myers, N., Mittermeier, R., Mittermeier, C., Fonseca, G., & Kent, J. (2000). Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403(333), 853–858. <https://doi.org/10.1038/35002501>
- Nash, R. (2001). *Wilderness and the American Mind* (4th ed.). New Haven: Yale University Press.
- NBL, E. A. L., & TNC. (2013). *Manual de Restauração Florestal: Um Instrumento de Apoio à Adequação Ambiental de Propriedades Rurais do Pará* (p. 128). Belém, PA: The Nature Conservancy.
- Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C., Alencar, A., Azevedo, A., Swette, B., ... Hess, L. (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. *Science*, 344(6188), 1118–1123. <https://doi.org/10.1126/science.1248525>
- Nepstad, D., Stickler, C., & Almeida, O. (2006). Globalization of the Amazon Soy and Beef Industries: Opportunities for Conservation. *Conservation Biology*, 20(6), 1595–1603. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2006.00510.x>
- Nepstad, D., Veríssimo, A., Alencar, A., Nobre, C., Lima, E., Lefebvre, P., & et al. (1999). Large-scale impoverishment of Amazonian forests by logging and fire. *Nature*, 398, 505–508. <https://doi.org/10.1038/19066>
- Neves, E. (2012). Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, 26(74), 137–150.

- Neves, E. (2013). *Diagnóstico da gestão ambiental municipal do Estado do Pará*. Belém, PA: Programa Municípios Verdes, Imazon e Clua. Retrieved from [http://municipiosverdes.com.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/7cbbc409ec990f19c78c75bd1e06f215/PMV_CLUA_RelatorioGestaoAmbiental_Final_31032014%20\(1\).pdf](http://municipiosverdes.com.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/7cbbc409ec990f19c78c75bd1e06f215/PMV_CLUA_RelatorioGestaoAmbiental_Final_31032014%20(1).pdf)
- Neves, E. (2016). Institutions and Environmental Governance in Brazil: the local governments' perspective. *Revista de Economia Contemporânea*, 20(3), 492–516. <https://doi.org/10.1590/198055272035>
- Neves, E., Whately, M., Lopes, M., & Cordilha, A. C. (2015). *O Processo de Municipalização da Estratégia de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia: estudos de caso sobre municípios integrantes da Lista de Municípios Prioritários do MMA* (Pesquisa elaborada para a Climate and Land Use Alliance – CLUA) (p. 155). Belém, PA: CLUA.
- Nobre, A. (2014). *O Futuro Climático da Amazônia* (p. 42). Articulación Regional Amazónica.
- Nunes, S., Garder, T., Barlow, J., Martins, H., Salomão, R., Monteiro, D., & Souza Jr., C. (2016). Compensating for past deforestation: Assessing the legal forest surplus and deficit of the state of Pará, eastern Amazonia. *Land Use Policy*, 57, 749–758. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.04.022>
- Oliveira, G. (2016). The geopolitics of Brazilian soybeans. *The Journal of Peasant Studies*, 43(2), 348–372. <https://doi.org/10.1080/03066150.2014.992337>
- Oliveira, G., & Hecht, S. (2016). Sacred groves, sacrifice zones and soy production: globalization, intensification and neo-nature in South America. *The Journal of Peasant Studies*, 43(2), 251–285. <https://doi.org/10.1080/03066150.2016.1146705>
- Ostrom, E. (2000a). Collective Action and the Evolution of Social Norms. *The Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 137–158.
- Ostrom, E. (2000b). *El Gobierno de los Bienes Comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Mexico DF: UNAM, CRIM, Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E., Gibson, C., Shivakumar, S., & Andersson, K. (2001). *Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation* (Sida Studies in Evaluation No. 02/01) (p. 389). Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.
- Pacheco, P. (2004). What Lies behind decentralisation? forest, powers and actors in lowland Bolivia. *The European Journal of Development Research*, 16(1), 90–109. <https://doi.org/10.1080/09578810410001688752>
- Pacheco, P. (2009). Agrarian Reform in the Brazilian Amazon: Its Implications for Land Distribution and Deforestation. *World Development*, 37(8), 1337–1347. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.08.019>
- Pacheco, P. (2012). Actor and frontier types in the Brazilian Amazon: Assessing interactions and outcomes associated with frontier expansion. *Geoforum*, 43, 864–874. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.02.003>

- Pacheco, P., & Benatti, J. H. (2015). Tenure Security and Land Appropriation under Changing Environmental Governance in Lowland Bolivia and Pará. *Forests*, 6, 464–491. <https://doi.org/10.3390/f6020464>
- Padoch, C., & Pinedo-Vasquez, M. (2010). Saving Slash-and-Burn to Save Biodiversity. *Biotropica*, 42(5), 550–552. <https://doi.org/10.1111/j.1744-7429.2010.00681.x>
- Pádua, J. A. (2017, September 5). O gado bovino ‘foi uma invasão biológica’ [Video]. Retrieved from <http://www.oeco.org.br/reportagens/foi-uma-invasao-biologica-diz-jose-augusto-padua/>
- Pará. Lei Estadual nº5887 (1995).
- Paragominas é o exemplo a ser seguido. (2012, March 18). *O Estado de São Paulo*. Retrieved from <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,paragominas-e-o-exemplo-a-ser-seguido-imp-,849971>
- Peck, J., & Theodore, N. (2012). Follow the policy: a distended case approach. *Environment and Planning A*, 44, 21–30. <https://doi.org/10.1068/a44179>
- Perreault, T. (2009). Environment and Development. In *A companion to environmental geography* (pp. 442–460). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Persha, L., & Andersson, K. (2014). Elite capture risk and mitigation in decentralized forest governance regimes. *Global Environmental Change*, 24, 265–276. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.12.005>
- Phalan, B., Onial, M., Balmford, A., & Green, R. (2011). Reconciling Food Production and Biodiversity Conservation: Land Sharing and Land Sparing Compared. *Science*, 333, 1289–1291. <https://doi.org/10.1126/science.1208742>
- Piatto, M., & Costa Jr., C. (2016). *Como boas práticas agropecuárias têm reduzido as emissões de GEE e aumentado a produção de carne na Amazônia* (p. 68). Piracicaba, SP: Imaflora. Retrieved from http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/58a1cce04168c_digital.pdf
- Piketty, M. G., Pocard-Chapius, R., Drigo, I., Coudel, E., Plassin, S., Laurent, F., & Thâles, M. (2015). Multi-level Governance of Land Use Changes in the Brazilian Amazon: Lessons from Paragominas, State of Pará. *Forests*, 6(5), 1516–1536. <https://doi.org/10.3390/f6051516>
- Pinto, A., Amaral, P., Souza Jr., C., Veríssimo, A., Salomão, R., Gomes, G., & Balieiro, C. (2009). *Diagnóstico Socioeconômico e Florestal do Município de Paragominas*. Belém, PA: Imazon.
- Pires, M. (2013). *O cadastro ambiental rural: das origens às perspectivas para a política ambiental* (Inovacar) (p. 44). Brasília: Conservação Internacional do Brasil.
- PMV. (n.d.). Programa Municípios Verdes. Retrieved 23 February 2017, from <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br>
- Pollini, J. (2009). Agroforestry and the search for alternatives to slash-and-burn cultivation: From technological optimism to a political economy of deforestation. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, 133, 48–60. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2009.05.002>

- Poteete, A., & Ribot, J. (2011). Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal. *World Development*, 39(3), 439–449. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.09.013>
- Prado, F. (2006). *O Mito da Cidade Provisória: natureza, migração e conflito social em Tailândia (1977-2000)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará, Belém.
- Presidência da República. Decreto nº6.321 (2007).
- Presidência da República, & Casa Civil. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (2004).
- Prodes/INPE. (2015). Desflorestamento nos Municípios. Retrieved from <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>
- Prodes/INPE. (2017). Taxas Anuais do Desmatamento. Retrieved from www.obt.inpe.br
- Putnam, R. (1996). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- Rajão, R., Azevedo, A., & Stabile, M. (2012). Institutional Subversion and Deforestation: learning lessons from the system for the environmental licencing of rural properties in Mato Grosso. *Public Administration and Development*, 32(3), 224–244. <https://doi.org/10.1002/pad.1620>
- Rajão, R., & Georgiadou, Y. (2014). Blame Games in the Amazon: Environmental Crises and the Emergence of a Transparency Regime in Brazil. *Global Environmental Politics*, 14(4), 97–115. https://doi.org/doi:10.1162/GLEP_a_00259
- Rajão, R., Moutinho, P., & Soares, L. (2017). The Rights and Wrongs of Brazil's Forest Monitoring Systems. *Conservation Letters*. <https://doi.org/10.1111/conl.12350>
- Ramos, C. (2014, June 10). Soja 'rouba' espaço do gado em Paragominas. *Valor Econômico*. Retrieved from <http://amazonia.org.br/2014/06/soja-rouba-espaco-do-gado-em-paragominas/>
- Rausch, L. (2013). *Environmental Governance as a Development Strategy: the case of Lucas do Rio Verde Legal* (Dissertation). University of Kansas, Lawrence, KS.
- Ribot, J. (2004). *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington D.C.: World Resources Institute.
- Ribot, J. (2007). Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. *Development*, 50(1), 43–49.
- Richards, P., Arima, E., VanWey, L., Cohn, A., & Bhattarai, N. (2017). Are Brazil's Deforesters Avoiding Detection? *Conservation Letters*, 1–7. <https://doi.org/10.1111/conl.12310>
- Richards, P., Cohn, A., Arima, E., VanWey, L., & Bhattarai, N. (2017). Enforcement Evasion Highlights Need for Better Satellite-Based Forest Governance. *Conservation Letters*. <https://doi.org/10.1111/conl.12379>

- Richards, P., Walker, R., & Arima, E. (2014). Spatially complex land change: The Indirect effect of Brazil's agricultural sector on land use in Amazonia. *Global Environmental Change*, 1(29), 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.06.011>
- Rodden, J. (2006). *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. New York: Cambridge University Press.
- Rodgers, S. (2009). Urban geography: urban growth machine. *The International Encyclopedia of Human Geography*, 12, 40–45. <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.01090-7>
- Rodrigues, A., Ewers, R., Parry, L., Souza Jr., C., Veríssimo, A., & Balmford, A. (2009). Boom-and-Bust Development Patterns Across the Amazon Deforestation Frontier. *Science*, 324, 1435–1437. <https://doi.org/10.1126/science.1174002>
- Romeo, L. (2003). The role of external assistance in supporting decentralisation reform. *Public Administration and Development*, 23(1), 89–96. <https://doi.org/10.1002/pad.262>
- Rondinelli, D., & Nellis, J. (1986). Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism. *Development Policy Review*, 4(1), 2–23.
- Rueda, R., Abdala, F., Vivan, J., Barbanti Jr., O., & Pinto, R. (2006). *Relatório Consolidado de Avaliação do PPG7*. Brasília: MMA. Retrieved from http://www.mma.gov.br/estruturas/168/_arquivos/relatorio_consolidado_de_avaliao_ppg7_pdf.pdf
- Salomon, M. (2016, March 4). *O Novo Código Florestal e a Regularização do Passivo Ambiental dos Imóveis Rurais: o caso de Querência* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Santos, M. (2014). *A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção* (4th ed.). São Paulo: Edusp.
- Sassen, S. (2003). Globalization or denationalization? *Review of International Political Economy*, 10(1), 1–22. <https://doi.org/10.1080/0969229032000048853>
- Scardua, F., & Bursztyn, M. A. (2003). Descentralização da política ambiental no Brasil. *Sociedade E Estado*, 18(1/2), 291–314. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100014>
- Schmink, M., & Wood, C. (1992). *Contested Frontiers in Amazonia*. New York: Columbia University Press.
- Schmitt, J. (2015). *Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia* (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32–56.
- Schneider, C., Coudel, E., Cammelli, F., & Sablayrolles, P. (2015). Small-Scale Farmers' Needs to End Deforestation: Insights for REDD+ in São Felix do

- Xingu (Pará, Brazil). *International Forestry Review*, 17(S1), 124–142. <https://doi.org/10.1505/146554815814668963>
- SEFA. (2016). *Receitas/ Despesas*. Belém, PA: Secretaria da Fazenda do Estado do Pará. Retrieved from <http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas>
- SEMMAS. (2014). Boletim do Observatório Ambiental do Município de São Félix do Xingu.
- SIDRA/IBGE/Censo Agropecuário. (2006). Distribuição do número de estabelecimentos agropecuários por classe de tamanho e tamanho médio da propriedade no município. Retrieved from <http://www.sidra.ibge.gov.br>
- Simmons, C., Perz, S., Pedlowski, M., & Silva, L. (2002). The changing dynamics of land conflict in the Brazilian Amazon: the rural-urban complex and its environmental implications. *Urban Ecosystems*, 6, 99–121.
- Smeraldi, R., & May, P. (2008). *O Reino do Gado: uma nova fase na pecuarização da Amazônia brasileira* (p. 40). São Paulo: Amigos da Terra.
- Soares-Filho, B., Moutinho, P., Nepstad, D., Anderson, A., Rodrigues, H., Garcia, R., ... Maretti, C. (2010). Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. *PNAS*, 107(24), 10821–10826. <https://doi.org/10.1073/pnas.0913048107>
- Soares-Filho, B., Rajão, R., Macedo, M., Carneiro, A., Costa, W., Coe, M., ... Alencar, A. (2014). Cracking Brazil's Forest Code. *Science*, 344, 363–364. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>
- Sparovek, G., Berndes, G., Barretto, A., & Klug, I. (2012). The revision of the Brazilian Forest Act: increased deforestation or a historic step towards balancing agricultural development and nature conservation? *Environmental Science & Policy*, 16, 65–72. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2011.10.008>
- SPRP. (2014). *Pecuária Verde: produtividade, legalidade e bem-estar na fazenda*. Paragominas: Sindicato dos Produtores Rurais de Paragominas.
- Stern, D. (2004). The rise and fall of the Environmental Kuznets Curve. *World Development*, 32(8), 1419–1439.
- Steward, C. (2007). From colonization to “environmental soy”: A case study of environmental and socio-economic valuation in the Amazon soy frontier. *Agriculture and Human Values*, 24, 107–122. <https://doi.org/10.1007/s10460-006-9030-4>
- Stickler, C., Nepstad, D., Azevedo, A., & McGrath, D. (2013). Defending public interests in private lands: compliance, costs and potential environmental consequences of the Brazilian Forest Code in Mato Grosso. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 368, 20120160. <https://doi.org/10.1098/rstb.2012.0160>
- Strassburg, B., Latawiec, A., Barioni, L., Nobre, C., Silva, V., Valentim, J., ... Assad, E. (2014). When enough should be enough: Improving the use of current agricultural lands could meet production demands and spare natural habitats in Brazil. *Global Environmental Change*, 28, 84–97. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.06.001>

- Strassburg, B., Micol, L., Ramos, F., Motta, R., Latawiec, A., & Likausas, F. (2012). *Aumentando a Produção Agrícola e Evitando o Desmatamento: um estudo de caso para o Mato Grosso, Brasil* (p. 45). Rio de Janeiro: ISS, ICV.
- Tendler, J. (1998). *Bom Governo nos Trópicos: uma visão crítica*. (M. C. Cupertino, Trans.). Rio de Janeiro: Renavan; ENAP.
- Thaler, G. (2017). The Land Sparing Complex: Environmental Governance, Agricultural Intensification, and State Building in the Brazilian Amazon. *Annals of the American Association of Geographers*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/24694452.2017.1309966>
- Toni, F. (2006). *Gestão florestal na Amazônia brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista* (p. 73). La Paz – Bolivia: CIFOR, IDRC.
- Toni, F. (2011). Decentralization and REDD+ in Brazil. *Forests*, 2, 66–85. <https://doi.org/10.3390/f2010066>
- Toni, F., & Kaimowitz, D. (Eds.). (2003). *Municípios e gestão florestal na Amazônia*. Natal, Brazil: A. S. Editores.
- Trees of knowledge: how Brazil is using education, technology and politics to save its rainforest. (2013, September 14). *The Economist*. Retrieved from <http://www.economist.com/printedition/2013-09-14>
- Tritsch, I., & Arvor, D. (2016). Transition in environmental governance in the Brazilian Amazon: emergence of a new pattern of socio-economic development and deforestation. *Land Use Policy*, 59, 446–455. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.09.018>
- Turner, F. J. (1976). *The Frontier in Latin American History*. New York: Robert E. Krieger.
- United Nations. (2009). What is Good Governance? Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Retrieved from <http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- Vale, P. (2015). *Land use intensification in the Amazon: Revisiting theories of cattle, deforestation and development in frontier settlements*. London School of Economics and Political Science, London.
- VanWey, L., Ostrom, E., & Meretsky, V. (2005). Theories Underlying the Study of Human-Environment Interactions. In *Seeing the Forest and the Trees: human-environment interactions in forest ecosystems*. Cambridge: MIT Press.
- VanWey, L., Spera, S., de Sá, R., Mahr, D., & Mustard, J. (2013). Socioeconomic development and agricultural intensification in Mato Grosso. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 368, 20120168. <https://doi.org/10.1098/rstb.2012.0168>
- Vedoveto, M., Ortega, V., & Veríssimo, A. (2014). *Gestão ambiental rural: custos e receitas do controle ambiental em doze municípios do Pará* (p. 88). Belém, PA: Imazon.
- Vergara-Camus, L., & Kay, C. (2017a). Agribusiness, peasants, left-wing governments, and the state in Latin America: An overview and theoretical reflections. *Journal of Agrarian Change*, 17, 239–257. <https://doi.org/10.1111/joac.12215>

- Vergara-Camus, L., & Kay, C. (2017b). The agrarian political economy of left-wing governments in Latin America: Agribusiness, peasants, and the limits of neo-developmentalism. *Journal of Agrarian Change*, 17, 415–437. <https://doi.org/10.1111/joac.12216>
- Viana, C., Coudel, E., Barlow, J., Ferreira, J., Garder, T., & Parry, L. (2016). How Does Hybrid Governance Emerge? Role of the elite in building a Green Municipality in the Eastern Brazilian Amazon. *Environmental Policy and Governance*. <https://doi.org/10.1002/eet.1720>
- Viégas, R., Pinto, R., & Garzon, L. F. (2014). *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento de conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Vieira, I. C., Gardner, T., Ferreira, J., Lees, A., & Barlow, J. (2014). Challenges of Governing Second-Growth Forests: A Case Study from the Brazilian Amazonian State of Pará. *Forests*, 5, 1737–1752. <https://doi.org/10.3390/f5071737>
- Walker, N., Patel, S., & Kalif, K. (2013). From Amazon pasture to the high street: deforestation and the Brazilian cattle product supply chain. *Tropical Conservation Science*, 6(3), 446–467.
- Walker, R., Browder, J., Arima, E., Simmons, C., Pereira, R., Caldas, M., ... Zen, S. (2009). Ranching and the new global range: Amazônia in the 21st century. *Geoforum*, 40, 732–745. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2008.10.009>
- Webb, W. (1979). *The Great Frontier*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Weinhold, D., Reis, E., & Vale, P. (2015). Boom-bust patterns in the Brazilian Amazon. *Global Environmental Change*, 35, 391–399. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.09.013>
- Whately, M., & Campanili, M. (2013). *Programa Municípios Verdes: lições aprendidas e desafios para 2013/2014* (p. 96). Belém, PA: Governo do Estado/ Programa Municípios Verdes.
- White, D., Holmann, F., Fujisaka, S., Reategui, K., & Lascano, C. (2001). Will Intensifying Pasture Management in Latin America Protect Forests – or Is It the Other Way Round? In *Agricultural Technologies and Tropical Deforestation* (pp. 91–112). CABI; CIFOR.

Anexo 1

Referências Analíticas e abordagem metodológica utilizada por Neves *et al.* (2015, pp. 125-128)) (reprodução integral)

A pesquisa foi realizada através de estudos de caso apoiados em pesquisa bibliográfica e documental. A metodologia de estudo de caso é apropriada para o estudo dos processos objeto do contrato com a CLUA, uma vez que as aplicações do método incluem descrever o contexto da vida real no qual a intervenção ocorreu, descrever a intervenção realizada e explorar aquelas situações onde as intervenções avaliadas não possuam resultados claros e específicos.

O trabalho realizado tem características de dois tipos: pesquisa exploratória (uma vez que o tema da municipalização na estratégia de combate ao desmatamento na Amazônia é de fronteira, tanto no campo das políticas públicas quanto da pesquisa acadêmica, oferecendo-se previamente escassas informações ao pesquisador) e pesquisa descritiva (ao incluir o registro de fatores e da sequência de fatos ocorridos nos municípios selecionados para sua exclusão da lista).

A abordagem institucional foi adotada por dois motivos. Em primeiro lugar, considera-se que as instituições modelam, condicionam e provocam mudanças. O Estado é considerado um ator-chave neste processo, atuante através de uma diversidade de organizações não isentas de dissenso, descoordenação, diferentes interesses e objetivos políticos (Evans, 1996, 2002). A ordem institucional relacionada ao meio ambiente é considerada através de um enfoque duplo: o reconhecimento da matriz institucional específica para meio ambiente e a ordem federativa do estado brasileiro.

A investigação de processo desenvolvido na escala municipal deve ser necessariamente contextualizada nas molduras jurídico-institucionais pertinentes, a saber o campo de competências municipais e o marco institucional da política de controle e prevenção do desmatamento na Amazônia Legal. Em segundo lugar, está definido no Termo de Referência o interesse na caracterização das capacidades estatais dos municípios em estudo para gestão ambiental, importante para compreensão da amplitude e limite da ação do Município no combate ao desmatamento.

A categoria analítica de “dependência de trajetória” se mostra útil como ponto de partida. Assume-se nesta pesquisa que, a partir de um mesmo evento inicial contingente – a inclusão de municípios na “lista negra” com a consequente incidência de sanções e restrições a atores locais - não se deve esperar encontrar uma resposta uniforme nos municípios incluídos na lista, em particular porque a exclusão da lista requer mudanças significativas de comportamento de grupos sociais e econômicos. Situações herdadas do passado podem levar a trajetórias diferentes por diferenças sistêmicas em condições anteriores e na interação de processos político-econômicos específicos (Hall; Taylor, 1996). Assim sendo, serão consideradas nesta pesquisa as informações que permitam uma contextualização da história e do perfil socioeconômico dos Municípios, previamente à realização da investigação de campo propriamente dita.

O Município tem papel de destaque na estratégia adotada para sair da lista do MMA.

Assumiu-se na hipótese adotada para o desenvolvimento da pesquisa que as estratégias para sair da lista contaram com mais atores protagonistas - o poder público municipal é sem dúvida protagonista, mas não é o único ator detentor da responsabilidade exclusiva pelo desenho, implementação e custeio das estratégias adotadas para exclusão do Município da lista do MMA. Para este pressuposto a *coalizão de causa* foi utilizado em perspectiva analítica, tendo sido extremamente útil para a compreensão e descrição dos processos municipais.

Designa-se como *coalizão de causa* a perspectiva interessada em “padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza” (Faria, 2003, p. 24). Para tal, são focalizadas as interações no interior de distintas coalizões compostas por atores vinculados a várias instituições, estatais e não-estatais, que compartilham um conjunto de crenças / interesses e atuam dentro de uma área específica de políticas. Buscou-se distinguir em cada coalizão o núcleo duro de axiomas, as posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais consensuais entre os participantes (*policy core*, no caso desta pesquisa a disposição para sair da lista) e uma miríade de decisões instrumentais necessárias para implementar o *policy core*. Mais abordagens foram se mostrando úteis ao longo do trabalho e utilizadas exploratoriamente (tais como sinergias estado-sociedade civil, cooperação & governança ambiental).

Para a estruturação da pesquisa, foi adotada uma hipótese de partida, segundo a qual o processo de sair da lista estaria ligado a (i) mudanças institucionais, inclusive no campo da política ambiental (mudar as regras do jogo no plano local), (ii) enquadramento de estratégias no marco institucional da política ambiental nacional, (iii) papel do Estado como protagonista na através de diversas organizações na condução de mudanças institucionais, e (iv) criação de coalizões de apoio para uma agenda de sustentabilidade. Ademais, (v) assume-se que a construção da capacidades para sair da lista não envolve apenas habilidades operativas mas também a habilidade de articular consensos.

O trabalho consistiu no estudo dos processos desenvolvidos em cinco municípios incluídos na lista do MMA, situados em dois Estados, Mato Grosso e Pará. Originalmente estava prevista a realização de mais um caso, no município de Ulianópolis /PA. Entretanto, duas dificuldades impediram o estudo de caso neste município. A maioria dos atores considerados relevantes estava inacessível no momento de realização do trabalho de campo e não se obteve acesso a registros e documentação sobre um dos processos-chave, a saber o processo pelo qual o MMA assumiu o financiamento do CAR no município e como foi implementada esta decisão.

A unidade de análise adotada é o processo desenvolvido em cada município selecionado, por coalizão de atores estatais e extra-estatais, com o objetivo de cumprir com os requisitos exigidos para a exclusão dos municípios incluídos na “lista do MMA”, a saber o registro de pelo menos 80% das propriedades rurais no Cadastro Ambiental Rural e a redução da taxa de desmatamento a valores inferiores a 40 km²/ano, taxa de desmatamento igual ou inferior a taxas médias nos dois anos anteriores.

Procedimentos de trabalho

Inexistindo documentação sistematizadora das iniciativas tomadas nestes municípios por força de sua inclusão na lista, o trabalho se iniciou com levantamento e a sistematização de documentação sobre as ações empreendidas pelos seis municípios com o objetivo de excluir-se da lista do MMA e sobre a moldura institucional das ações de política que enquadram a lista do MMA.

As duas primeiras atividades desenvolvidas na pesquisa foram a construção de um modelo analítico e a pesquisa de fontes. Cinco tipos de fontes de informação secundária foram considerados para exploração. O primeiro grupo é constituído pelas organizações governamentais das três esferas, tais como o Ministério do Meio Ambiente, a Casa Civil da Presidência de República, os governos dos estados do Pará e Mato Grosso e as Prefeituras municipais dos casos selecionados; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / IBGE e a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda / STN, além do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos estaduais. O segundo grupo é composto pelas organizações da sociedade civil atuantes na região tais como Instituto para o Homem e Meio Ambiente na Amazônia / Imazon, *The Nature Conservancy* / TNC e o Instituto Socioambiental, que têm desenvolvido projetos voltados a auxiliar municípios na exclusão da lista do MMA, assim como o Instituto de Pesquisas da Amazônia / Ipam, o IEB e a Adafax. O terceiro grupo é composto pelos bancos de estudos acadêmicos – teses de doutorado, dissertações de mestrado e assemelhados – que podem conter pesquisas sobre os casos em estudo de interesse para a pesquisa. O quarto grupo reúne os arquivos de mídia local e regional. O quinto grupo é composto por relatórios, documentos de projeto e registros (tais como memorandos, ajudas- memória de reuniões e demais documentos administrativos, listas de nomes, mapas, planilhas e tabelas, orçamentos) de organizações governamentais e da sociedade civil envolvidas nos processos.

Atividades desenvolvidas

A estratégia de desenvolvimento da pesquisa consistiu em aproximações sucessivas aos casos para a identificação do contexto socioeconômico e regional das experiências a serem analisadas, identificação e qualificação do envolvimento de atores extra-locais, em especial entidades estatais, agências financiadoras e doadoras, identificação de atores e interlocutores relevantes e nas seis experiências a serem analisadas, a moldura regulatória, assim como as capacidades e recursos mobilizados nos processos. Grupos de atividades – inicialmente chamadas de etapas, pois se previa sua realização em sequência – foram realizados parcialmente superpostas cronologicamente, para cumprimento dos prazos finais.

A primeira etapa do trabalho, realizada em setembro-outubro 2013, consistiu na identificação de fontes, pesquisa documental políticas públicas regionais relevantes e os casos em tela, levantamento de informações secundárias imediatamente disponíveis, elaboração de hipóteses-guia para o desenho dos estudos de caso, seleção de indicadores de caracterização e análise, e desenho preliminar do modelo analítico dos estudos de caso.

As segunda etapa compreendeu a realização de entrevistas com atores extra-locais da esfera federal, organizações da sociedade civil com atuação na região amazônica e agências financiadoras / doadoras sediadas no Rio de Janeiro e em Brasília, em setembro 2013.

A terceira etapa compreendeu a consolidação dos resultados das entrevistas com os atores regionais inicialmente entrevistados, revisão do modelo analítico e da lista de atores a entrevistar, detalhamento do desenho dos estudos de caso e entrevistas preliminares com atores locais para identificação e seleção dos entrevistados em cada caso. Foram elaborados roteiros previamente acordados com a CLUA para entrevistas em profundidade, semi-abertas, com atores e representantes de entidades relevantes; e entrevistas com grupos focais.

Foram realizadas ao todo cinco campanhas para entrevistas de 86 atores nos seguintes locais:

- Brasília (BSB) em setembro 2013,
- Cuiabá (MT), Alta Floresta (MT), Marcelândia (MT) e Querência (MT), em outubro- novembro 2013,
- Belém (PA), Paragominas (PA) e Ulianópolis (PA), em janeiro 2014,
- Belém (PA) e São Felix do Xingu (PA), em fevereiro 2014, e
- São Paulo, em dezembro 2013 e abril 2014.

Foram consolidados os resultados parciais e revisto o modelo de análise entre outubro 2013 e fevereiro 2014. As entrevistas sistematizadas através de transcrição e editadas. Os processos foram reconstituídos nos cinco municípios, focalizando-se os recursos e capacidades mobilizados para o alcance das metas relacionadas à saída da lista do MMA. Para a sistematização e análise dos casos foram experimentadas várias técnicas analíticas, tais como matriz de categorias, fluxograma (mapa mental), identificação de eventos-marco para a reconstituição dos processos nos municípios analisados, disposição de informações em ordem cronológica, verificação de aspectos dos depoimentos colhidos com documentação e com indicadores estatísticos (capacidade de gasto em gestão ambiental municipal, embargos e autuações IBAMA, série histórica do desmatamento 2004-2012, estatísticas de crédito rural). Sobre estas reconstituições foram elaboradas as conclusões e recomendações. A reconstituição e análise dos casos em estudo, realizadas no período março-abril 2014, obedeceram ao seguinte roteiro: visão geral das medidas de política de combate ao desmatamento que circunscrevem os casos, características históricas e perfil socioeconômico dos municípios em estudo, agenda ambiental dos atores locais no momento da entrada na lista, reação dos atores locais à entrada na lista, elementos de estratégia para sair da lista, atores relevantes, processo, resultados e situação atual. Os objetivos alcançados estão circunscritos ao terreno da aproximação e familiarização com o objeto de estudo. Estudos de caso são marcos de referência para o aprofundamento do estudo de situações complexas, ou seja, guias para orientar a formulação de hipóteses a serem posteriormente verificadas. À parte esta característica estruturante dos estudos de caso, há mais um fator que realça o caráter exploratório dos resultados alcançados, que diz respeito à coleta de evidências. As entrevistas foram realizadas em uma única rodada de visitas aos locais onde se encontrariam os atores relevantes. Nem todos os atores relevantes se encontravam nos locais ou estiveram disponíveis para entrevistas nos períodos de tempo em diversas cidades em uma única “rodada” de trabalho de campo. Portanto, a consolidação definitiva da reconstituição dos

processos de saída da lista requerem complementação de trabalho de entrevistas com atores ainda não entrevistados e verificação com atores já entrevistados uma primeira vez. Em segundo lugar, no assunto objeto deste trabalho, o principal objetivo-alcance de estudos de caso é delinear uma agenda de hipóteses a serem testadas.